

Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet	Título
Siavelis, Peter M. - Autor/a	Autor(es)
Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
Poder Ejecutivo; Poder Legislativo; Desarrollo Político; Democracia; Parlamento; Chile ;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028020432/8siavelis.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Seguí buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet

Peter M. Siavelis **

Introducción

Cuando Chile volvió a la democracia, en marzo de 1990, el poder legislativo reabrió sus puertas por primera vez en dieciséis años. El golpe militar del 11 de septiembre de 1973 había puesto fin a uno de los períodos de gobierno democrático más largos de América del Sur. El Congreso chileno, que funcionó en forma prácticamente continua entre 1823 y 1973, era históricamente uno de los cuerpos legislativos más fuertes del continente. Su papel fue clave en el desarrollo y mantenimiento de la democracia, y servía como escenario para la resolución de conflictos en un sistema político sumamente dividido, al canalizar demandas y fomentar las negociaciones, los compromisos y el consenso.

A pesar de esta impresionante trayectoria de estabilidad democrática y longevidad, las autoridades militares atribuyeron el derrumbe democrático al proceso político en sí, reconociendo poco valor al régimen legislativo que había ayudado a sostener la democracia chilena durante décadas, antes de la crisis de la década del setenta. Culpaban a los partidos políticos y a los sucesivos gobiernos de

* Esta es una versión revisada y actualizada de un artículo originalmente publicado en inglés: "Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press). El autor expresa su agradecimiento a Scott Mainwaring, Timothy Power, Matthew Shugart y Michelle Taylor por los útiles comentarios y críticas, así como a la Cambridge University Press por autorizar la reproducción.

** Wake Forest University, Winston-Salem, Carolina del Norte.

coalición estructurados en el cuerpo legislativo por la gradual erosión de la eficacia del gobierno y el ascenso de la izquierda. Por un decreto-ley emitido el 24 de septiembre de 1973 se disolvió formalmente el Congreso, y todas las funciones legislativas fueron transferidas por tiempo indefinido a la Junta gobernante¹.

Durante el proceso de la transición democrática negociada, los jerarcas militares utilizaron su considerable influencia para dar forma al sistema político posterior al período autoritario, a fin de limitar las fuerzas políticas que consideraban responsables de la crisis institucional de la democracia. La Constitución de 1980, elaborada por el gobierno autoritario y aprobada en un plebiscito nacional, establece un marco institucional para una democracia limitada, caracterizada por el dominio del poder ejecutivo². Y si bien las reformas constitucionales de 1989 y 1991 limitaron algunas de las competencias otorgadas al presidente en 1980, la presidencia chilena continúa siendo una de las más poderosas de América Latina y del mundo, con amplias facultades para controlar el proceso legislativo³.

Además de la creación de un ejecutivo fuerte, las autoridades militares también buscaron diseñar un sistema electoral que aspirase a transformar de manera fundamental el complicado sistema multipartidista chileno. A fin de reducir la fragmentación del sistema partidario, se introdujo una fórmula electoral con circunscripciones binominales, que eligen dos representantes cada una. Sin embargo, luego de tres elecciones legislativas democráticas queda claro que la ley electoral simplemente ha forzado a los partidos políticos a negociar pactos muy elaborados para asegurar representación a los socios de la coalición. El sistema partidario sigue constituido por cuatro o cinco partidos principales, tal como había ocurrido desde mediados del siglo XX, hasta la instalación del gobierno autoritario.

Los estudios acerca de la caída de la democracia chilena y el trabajo comparativo sobre otras presidencias de América Latina demuestran que la configuración de las instituciones ejecutivas y legislativas es una variable crucial, que determina los incentivos y perspectivas para la cooperación entre las élites políticas. En el marco de este debate, el parlamentarismo ha surgido como el tipo de régimen preferible para los sistemas multipartidistas. Esto se debe tanto a su flexibilidad como a su capacidad para evitar los problemas de las presidencias minoritarias y de la doble legitimidad, que deriva del hecho de tener dos órganos que representan directamente al electorado (Linz, 1990; Valenzuela, 1990; Linz y Valenzuela, 1994)⁴. De acuerdo con esta visión, en el contexto de sistemas multipartidistas, los regímenes parlamentarios producen mejores incentivos para la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo.

Shugart y Carey (1992) cuestionan esta preferencia por los regímenes parlamentarios y hacen una valiosa contribución al debate sobre la importancia del tipo de régimen, al demostrar que es incorrecto tratar a los regímenes parlamentarios y presidenciales como polos opuestos. Hacen hincapié en que existen diversas variables que diferencian a los sistemas presidenciales y que afectan su fun-

cionamiento, argumentando que en realidad algunos tipos de presidencialismo pueden contribuir de mejor manera a las perspectivas de la democracia. Para Shugart y Carey, la cuestión no está meramente en la existencia del presidencialismo, sino también en el equilibrio de poderes entre el presidente y el legislativo, en quién designa a los gabinetes y en otras características institucionales que marcan diferencias relevantes.

Una de las conclusiones más importantes del estudio de Shugart y Carey en lo referente al caso chileno es que el fortalecimiento del poder del presidente, especialmente en el área legislativa, contribuyó al deterioro y finalmente a la caída de la democracia chilena. Ellos encuentran que los sistemas políticos caracterizados por presidentes muy poderosos, especialmente en cuanto a sus prerrogativas legislativas, son menos exitosos en su longevidad democrática que otros tipos de sistemas presidenciales (Shugart y Carey, 1992: 148).

Desde que se promulgó la Constitución chilena de 1925 y hasta el quiebre democrático de 1973, el poder legislativo fue sistemáticamente reducido por sucesivas reformas constitucionales, que acordaron poderes crecientes al ejecutivo a sus expensas. La Constitución de 1980 se ajusta bien a la evolución histórica del poder presidencial en Chile y establece el marco presidencial más fuerte desde la década de 1890.

Con posterioridad, las reformas de la Constitución en 1989 y 1991 limitaron ligeramente el alcance del poder presidencial al eliminar la capacidad del presidente de disolver la Cámara de Diputados durante su gobierno, restringir la capacidad del presidente de proscribir los derechos civiles durante el estado de sitio, e impedirle el uso del exilio forzado en períodos de crisis. Además, las reformas aumentaron el número de senadores elegidos por voto popular, acotando el poder e influencia de aquellos designados por el presidente⁵. Sin embargo, la Constitución de 1980 todavía brinda al presidente la más amplia gama de poderes legislativos en la historia moderna de Chile. Por lo tanto, en teoría, la estructura institucional del Chile actual no solamente está sujeta a las tensiones que identifican los abogados del parlamentarismo, sino que también constituye una variedad especialmente problemática de presidencialismo.

Todo esto plantea interrogantes con respecto al futuro de la democracia chilena, su potencial duración, su estabilidad y su calidad. ¿Por qué es que el régimen presidencial del período posterior a la dictadura ha funcionado tan bien hasta ahora? ¿Por qué no han surgido los problemas que los teóricos asocian a un presidencialismo exagerado? ¿Cuáles son las consecuencias a largo plazo de un poder presidencial exagerado y de la debilidad legislativa, en lo que toca a la gobernabilidad y a la democracia, en el contexto de un arraigado sistema multipartidista?

A pesar de lo que ha dicho la literatura teórica sobre las consecuencias de tener presidentes constitucionalmente fuertes, este artículo argumenta que en los

dos primeros gobiernos democráticos posteriores al régimen autoritario, a lo largo de diez años, el sistema presidencial chileno ha funcionado relativamente bien. Durante los gobiernos de Patricio Aylwin y de Eduardo Frei, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se caracterizaron por un alto grado de cooperación, consenso y compromiso. Existía en ambas ramas del gobierno una voluntad de intercambio y de negociación a fin de alcanzar los acuerdos necesarios para enfrentar los desafíos planteados por la transición a la democracia, incluyendo la resurrección de las instituciones políticas, los problemáticos legados del régimen anterior y la profundización de la democracia a nivel regional y municipal.

No obstante, este artículo sostiene asimismo que el éxito legislativo de los gobiernos de Aylwin y de Frei se debe en gran medida a las características contextuales de la transición democrática en sí misma, que atenuaban las tendencias asociadas a un presidencialismo exagerado, las cuales pueden llevar a problemas de gobernabilidad y de bloqueo entre el ejecutivo y el legislativo. Se argumenta por ende que, en el largo plazo, la limitación de los poderes del Congreso puede ser una amenaza para la estabilidad y la duración de la democracia. En efecto, aunque las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo fueron relativamente fluidas durante la administración de Frei, el gradual deterioro de las relaciones entre las ramas del gobierno y los focos de crisis dentro del actual gobierno de la Concertación sugieren un apoyo preliminar a nuestras hipótesis.

Este estudio comienza por delinear los elementos que hacen que la presidencia chilena sea tan poderosa. Examina las tensiones que el dominio del ejecutivo ya ha producido y muestra cómo se pueden agravar en adelante. Luego indica cómo algunas de esas tensiones fueron atenuadas por las características contextuales de la transición democrática en sí, explicando por qué esas características del sistema político serán menos importantes en los sucesivos gobiernos. El trabajo indica brevemente algunas de las tensiones preliminares que han surgido como resultado de un cambio en el contexto político inicial. A continuación, evalúa algunas de las consecuencias a largo plazo del tipo particular de presidencialismo que existe en Chile. Finalmente –dado que la adopción de un régimen parlamentario o de un régimen presidencialista con primer ministro (*premier presidential*) resulta poco probable–, señala ciertas reformas que podrían mejorar el funcionamiento del sistema presidencial chileno.

La presidencia chilena bajo la constitución de 1980

El régimen chileno tiene las dos características esenciales que se registran en la mayoría de las definiciones del presidencialismo: la elección popular del jefe del gobierno, y mandatos fijos para el legislativo y el presidente. Shugart y Carey resaltan correctamente la fortaleza exagerada del presidente de Chile y califican al sistema como “súper presidencial” (1992: 129)⁶. En su estudio comparati-

vo, Mainwaring y Shugart (1997[a]: 49) ubican a la presidencia chilena como la más fuerte por su estatuto constitucional en términos de poderes de veto, competencia para actuar por decreto y áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo en materia de legislación.

Sin embargo, existen otras prerrogativas constitucionales y legales que, si se consideran en conjunto con éstas, en realidad otorgan al presidente mucho más poder legislativo que el que advierten Shugart y Carey (1992) o Mainwaring y Shugart (1997[a]). Aunque una a una estas prerrogativas existen también en otros regímenes, en el caso chileno su efecto combinado determina una rama ejecutiva poderosa y transforma al presidente en el legislador más importante del país.

Urgencias presidenciales y sesiones extraordinarias

Una de las prerrogativas más importantes de los presidentes chilenos es la capacidad de controlar el proceso legislativo y determinar la agenda legislativa a través de las declaratorias de urgencia. El presidente de la República puede declarar que una propuesta es urgente en cualquier etapa de su consideración o para todas ellas, sin importar en qué rama se origine la iniciativa. El Congreso debe actuar sobre la medida dentro de treinta, diez ó tres días dependiendo de si la propuesta es designada de “simple urgencia”, de “suma urgencia” o para “discusión inmediata”, respectivamente (Artículo 71, Constitución Política de la República de Chile, 1980). Si una propuesta es declarada urgente, la consideración de todos los demás proyectos pendientes queda en suspenso. Esto se aplica tanto a las propuestas en comisión como a las que están pendientes de discusión y aprobación en los plenarios de las cámaras.

Este es un dispositivo previsto para circunstancias extraordinarias y para la aprobación de actos legislativos que se consideran clave; el uso de tal facultad se ha convertido en un procedimiento operativo común, a fin de que el presidente pueda hacer más expeditiva la consideración y aprobación de sus propuestas. Aunque durante el primer gobierno democrático el presidente Aylwin solía estar dispuesto a dar más tiempo al Congreso para la consideración de las propuestas (rescindiendo las urgencias, o retirándolas y reiterándolas), la facultad fue utilizada a alguna altura del proceso de aprobación en el 59% de los proyectos que fueron enviados al Congreso (Congreso Nacional de Chile, 1995: 15)⁷.

Dado que la declaración de urgencia por parte del presidente supone que la propuesta debe ser discutida en forma inmediata, se pospone la consideración de otros proyectos de ley, lo que por lo general recae sobre las iniciativas del legislativo.

Un diputado se lamentaba de que una de sus propuestas había sido aceptada por una comisión de cámara, pero que su discusión había estado pendiente por

tres años y durante tres sesiones legislativas consecutivas, dado que había sido sistemáticamente desplazada en el orden de la agenda parlamentaria a medida que las urgencias ejecutivas avanzaban. Estaba convencido de que el período legislativo terminaría sin que la comisión tratara un proyecto legislativo que consideraba importante para su distrito y para el país⁸.

La declaratoria de urgencia por parte del ejecutivo también altera el ritmo de trabajo en el Congreso y crea discontinuidad en la consideración particular de las otras propuestas de la agenda. Mientras que una comisión estudia a fondo un proyecto específico, una propuesta urgente del ejecutivo llega con frecuencia sin previo aviso y determina una demora en la discusión que estaba en curso. Cuando ésta se retoma, gran parte de la deliberación y de los estudios originales deben repetirse, a fin de que los miembros de la comisión se familiaricen nuevamente con los aspectos más importantes de la legislación propuesta.

Por supuesto que el Congreso puede negarse a actuar sobre una urgencia presidencial declarada. Pero aún en este caso el presidente conserva su capacidad de causar continuos “embotellamientos” en la agenda legislativa, manteniendo así su control sobre las iniciativas que finalmente se considerarán.

El control del presidente sobre la agenda legislativa está además reforzado por su capacidad de convocar a una legislatura extraordinaria. En este tipo de sesiones, el Congreso solamente puede considerar propuestas presentadas por el ejecutivo (artículo 52, Constitución Política de la República de Chile, 1980)⁹. En cada uno de los cuatro períodos legislativos del gobierno de Aylwin y durante los seis años del gobierno de Frei, el presidente ha convocado al Congreso a sesión extraordinaria¹⁰.

La facultad de declarar urgencias legislativas, conjuntamente con la de convocar sesiones extraordinarias, da al presidente la poderosa capacidad de fijar la agenda durante todo el proceso legislativo. Mientras que, tal como se ha indicado, tanto Aylwin como Frei han hecho un uso relativamente flexible de sus facultades, no existe nada que asegure que futuros presidentes sean tan caritativos.

Áreas de iniciativa exclusiva

Otra fuente de fortaleza ejecutiva y de limitación legislativa deriva de la iniciativa privativa que el presidente tiene en determinadas materias. Adiferencia de otros casos en los que los presidentes tienen áreas de iniciativa exclusiva (Colombia, Brasil), en Chile estas facultades no están equilibradas por un umbral bajo para levantar los vetos presidenciales: se necesita para ello una mayoría de dos tercios.

El artículo 62 de la Constitución establece que “corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la admi-

nistración financiera o presupuestaria del Estado”. Sin embargo, el derecho de iniciativa exclusiva del presidente no se limita solamente a estos temas. La Constitución también incluye otras materias en las cuales el ejecutivo tendrá iniciativa exclusiva. Por ejemplo: “Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones” (art. 62, N° 4), “conceder jubilaciones retiros, montepíos y pensiones de gracia” (art. 32, N° 13), así como “pensiones para viudas y huérfanos” (N° 4), “establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en los que no se podrá negociar” (art. 62, N° 5) y “establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que inciden en ella, tanto del sector público como del sector privado” (art. 62, N° 6). Cada una de estas estipulaciones extiende todavía más el alcance del poder legislativo del presidente.

En primer lugar, el presidente tiene control casi exclusivo sobre el proceso presupuestal. El presidente debe presentar el presupuesto por lo menos tres meses antes de la fecha en que éste entre en vigencia. El Congreso puede entonces solamente reducir o aprobar los gastos contenidos en el proyecto de presupuesto; no puede aumentarlos ni redistribuirlos. Si la ley de presupuesto no es aprobada por ambas cámaras dentro de los sesenta días, regirá el proyecto remitido por el presidente, dándole de hecho a éste poder de decreto en materia fiscal. Estas limitaciones del papel del Congreso en el proceso presupuestal fueron diseñadas en parte para impedir la proliferación de legislación clientelista o particularista, y para contener el exceso de gastos. Sin embargo, la medida también impone limitaciones a las facultades que tienen los miembros del legislativo en cuestiones que influyen en la elaboración de políticas a nivel nacional.

Casi toda la legislación relevante incluye algún tipo de gasto, o trata algún tema social o económico del tipo descrito en el artículo 62. Combinadas con la capacidad del presidente de fijar la agenda legislativa, estas normas hacen que sea difícil para los legisladores proponer proyectos de ley de alguna relevancia.

Por ejemplo: en uno de los períodos de la legislatura, un senador de la oposición quiso presentar un proyecto de ley que permitiría a las mujeres determinar el período para tomar la licencia por maternidad acordada por el estado. Este proyecto no modificaba el plazo global de la licencia por maternidad, pero autorizaba a las mujeres a determinar por sí mismas cuánto tiempo se tomarían antes y después del nacimiento del niño. Sin embargo, luego de ser estudiada por la comisión legislativa pertinente, la propuesta fue declarada inconstitucional y por lo tanto inadmisibles, dado que se refería a la “seguridad social”, área en la que el ejecutivo tiene iniciativa exclusiva¹¹.

El control sobre las competencias de los miembros del legislativo se ejerce por el Tribunal Constitucional, que tiene facultades amplias para determinar la constitucionalidad de las iniciativas en cualquier estado del proceso legislativo. Una vez que el Tribunal dictamina sobre una iniciativa, los presidentes de las cá-

maras pueden ser removidos de su cargo si llegan a permitir la votación de una moción que ha sido declarada contraria a la constitución (artículo 57, Constitución Política de Chile, 1980). Basándose en el artículo 62 de la Constitución el Tribunal ha declarado en diversas oportunidades la inconstitucionalidad de iniciativas similares a la mencionada, lo cual resultó en su retiro inmediato. En esencia, los legisladores no pueden proponer lo que tradicionalmente se entiende por legislación “clientelista” ni patrocinar proyectos de ley en materias que influyen en la elaboración de políticas públicas, aunque no comporten gastos adicionales.

Estas limitaciones ponen a los legisladores en una posición difícil con respecto a los votantes de su distrito. A pesar de la clausura del Congreso Nacional durante dieciséis años, persiste entre los ciudadanos una cierta imagen pública de la función del legislativo. El intercambio de favores políticos y la satisfacción de demandas particulares eran un aspecto clave del papel de los legisladores en el período preautoritario¹². Frecuentemente, los electores de una circunscripción continúan esperando que su diputado o senador pueda realizar favores o intervenir en términos de empleo, beneficios, pensiones, alumbrado público o fondos para un centro comunitario o juvenil, etcétera. A partir del restablecimiento de las autoridades municipales, en junio de 1992, muchas de estas solicitudes debieran ser dirigidas a la municipalidad. No obstante, todavía existe en la ciudadanía la expectativa de que el legislador debería poder satisfacer estas demandas¹³. Un integrante del equipo de un diputado de la Concertación estimaba que, de toda la correspondencia que recibe de los votantes de su circunscripción, solamente un 5% tiene algo que ver con temas legislativos a nivel nacional. El 95% restante consiste en pedidos de trabajo, becas, aumentos de pensiones, o problemas relacionados con el alumbrado, los caminos, el alcantarillado y el agua.

Estas expectativas se deben en parte a la larga tradición del período preautoritario, con favores conseguidos por los diputados, quienes agregaban sus propias iniciativas particularistas a las que manejaba a su vez el presidente. Dados el bajo umbral para la elección y la extrema competitividad del sistema histórico de representación proporcional en Chile, el personalismo y la satisfacción de las demandas de los votantes de una circunscripción resultaban esenciales para la reelección. Tapia Valdés (1966: 42-47) cita la ley N° 10.343 como ejemplo del grado en que las propuestas legislativas estaban adosadas a las iniciativas presidenciales durante el período previo a la dictadura. Dicha ley, que consta de doscientos quince artículos, trata veintiocho temas separados, incluyendo un préstamo municipal para la ciudad de Talca, la regulación de la producción de aceite de ballena, la creación de una escuela de periodismo, y una exención de impuestos para los bomberos. Tapia estima que entre 1938 y 1958 más del 55% de la legislación versaba sobre temas de orden particularista.

Dada esta difundida imagen pública de lo que se supone debe hacer un diputado, y la falta de voz de los legisladores en relación a los temas nacionales, exis-

te un fuerte incentivo para tratar de satisfacer este tipo de demandas a cambio de apoyo en elecciones futuras. Sin embargo, las prohibiciones constitucionales actuales sobre la inclusión de artículos que no encajan en la “idea matriz” de una ley determinada eliminan la posibilidad de tramitar favores, socavando aún más la fortaleza legislativa y las capacidades de los legisladores individuales.

Las restricciones en materia presupuestal, las áreas de iniciativa exclusiva del ejecutivo, y las declaratorias de urgencia de los presidentes, limitan las posibilidades que tiene el Congreso para satisfacer las demandas particularistas. Los legisladores pueden o bien recomendar una acción a través de un “oficio” al ministerio competente, o bien intervenir directamente, apelando a las autoridades municipales. Ninguno de estos caminos garantiza resultados positivos para resolver una cuestión o satisfacer una demanda. Se espera que los diputados realicen favores, y tienen incentivos para ello, pero su capacidad para cumplir efectivamente esa tarea es limitada.

Vista la baja probabilidad de que se consideren propuestas del legislativo, y más aún de que éstas lleguen a convertirse en leyes, los legisladores no pueden hacer referencia a un registro que indique que cumplieron con las demandas de sus distritos, ni tampoco hacer caudal de una intervención significativa en la legislación de alcance nacional. A los ojos de los votantes de su distrito, esto rebaja la importancia y la legitimidad de los diputados.

Otras fuentes de poder presidencial

El presidente de Chile también está investido de otros poderes de acción y reacción (proactivos y reactivos). Su gama de poderes implícitos es bastante amplia. Tiene el derecho de “ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes” (artículo 32, N° 8, Constitución Política de la República de Chile, 1980).

Además, como es común en los sistemas presidenciales, el presidente de Chile tiene derecho a vetar las leyes sancionadas por el Congreso. Y aunque no posee lo que comúnmente se conoce como veto parcial, puede hacer cambios o comentarios específicos a la legislación, en tanto “relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980). Tiene entonces facultades para cambiar aspectos de fondo de los proyectos de ley antes de devolverlos al Congreso, y si éste no está de acuerdo con las observaciones del presidente puede insistir en la aprobación del texto originario por el voto de dos tercios de los integrantes de ambas cámaras, en cuyo caso el proyecto se convierte en ley. Sin embargo, a pesar del poder del

Congreso para levantar los vetos presidenciales, durante las cuatro primeras legislaturas no hubo ningún proyecto que se convirtiera en ley sin la firma del presidente.

El poder del presidente como legislador no está limitado al proceso legislativo en sí, sino que también se extiende a la designación de algunos parlamentarios y al nombramiento de otras autoridades, lo cual amplía la influencia del ejecutivo. Además de los treinta y ocho integrantes electos del senado, hay también nueve senadores designados. El presidente nombra a dos, que deben ser un ex rector de universidad y un ex ministro de estado. La Suprema Corte nombra a tres. El Consejo de Seguridad Nacional designa cuatro senadores, que deben ser un ex Comandante del Ejército, otro de la Armada, otro de la Fuerza Aérea y un ex General Director de Carabineros, que hayan desempeñado el cargo por al menos dos años (artículo 70, Constitución Política de la República de Chile, 1980)¹⁴. Dado que el presidente también interviene en el nombramiento de los funcionarios responsables de las instituciones que a su vez designan a los senadores, su influencia tiene alcances aún mayores.

Finalmente, existen varios factores que no tienen estatuto jurídico y que también alteran el equilibrio de poderes a favor del ejecutivo. Si bien no están expresamente establecidos en la Constitución de 1980, y por lo tanto técnicamente no son poderes “constitucionales”, estas facultades derivan del marco general de presidencialismo y dan al presidente mayores capacidades en la elaboración de leyes. La visibilidad del presidente, la importancia de la tradición del gobierno presidencial, y el papel del cargo presidencial como símbolo de la nación, son todos elementos que asignan autoridad y estima al presidente electo. Esto contrasta fuertemente con la percepción que el público tiene de los legisladores, quienes frecuentemente son vistos como personas sobornables, corruptas, guiadas por sus propios intereses, y a las que se les paga demasiado.

Los datos de las encuestas indican que el público no está exactamente seguro sobre lo que en realidad hacen el Congreso o el legislador que los representa, ni valoran positivamente el desempeño de la institución. Esto marca un fuerte contraste con la tasa de aprobación que los encuestados dan al poder ejecutivo, o al “gobierno”. En un sondeo se preguntó a los encuestados: “con respecto a los diputados que representan a su distrito, ¿cuál frase describe mejor lo que usted piensa sobre cómo desempeñan su labor?”. A continuación, se les preguntó: “y ahora, en cuanto al gobierno, ¿cómo diría que está realizando su labor?”. El Cuadro 1 compara las respuestas.

Cuadro 1

Evaluación comparativa de los diputados y del poder ejecutivo

Pregunta	Diputados	Ejecutivo
Están haciendo bien su trabajo	21,9%	55,1%
Lo están haciendo mal	11,6%	15,4%
No está seguro de lo que hacen	59,6%	19,7%
No responde	6,9%	9,8%
Total	100,0%	100,0%

N= 1503 para ambas encuestas.

Fuente: Participa, "Estudio sobre la democracia y participación política", Informe Segunda Medición 1992, Santiago, Chile, abril de 1993 página, 31-36.

Nota: Los datos más recientes sobre el mismo tema carecen de validez comparativa porque se cambió la redacción y la estructura de la pregunta y solamente hay un año de información subsiguiente disponible (aún con la pregunta reformulada).

Está claro que los encuestados estaban más familiarizados con las acciones del ejecutivo. Más significativo que el alto nivel de aprobación para el ejecutivo es el hecho de que el 59,6% de los encuestados no está exactamente seguro de qué es lo que hace su diputado.

Además, de acuerdo con los datos de las encuestas, existe una creciente frustración con el desempeño del Congreso como institución. Mientras que las tasas de aprobación para el presidente eran consistentemente altas en todo el primer gobierno democrático, la tasa general de aprobación del Congreso ha disminuido desde que se hicieron los primeros sondeos en 1991. Otro sondeo preguntó a los encuestados si estaban de acuerdo con varios juicios con respecto al Congreso. El Cuadro 2 resume los resultados.

Cuadro 2

Evaluación pública de la función legislativa 1991-1992

(% de la muestra que estuvo de acuerdo con las siguientes preguntas)

Pregunta	1991	1992	1993
El Congreso funciona bien	54,7	43,0	44,2
Los miembros del Congreso sólo se preocupan de la gente en tiempo de elecciones	54,8	74,7	74,1
Debe haber más contacto entre el pueblo y el Congreso	79,8	85,5	82,5
La Ley no ayuda a la gente como uno	40,9	44,4	37,3

Fuente: Participa, "Estudio sobre la democracia y participación política", Informe Segunda Medición 1992, Santiago, Chile, abril de 1993 págs. 31-36; Participa, "Los chilenos y la democracia", Informe 1993, Santiago, Chile, 1994, pág. 60.

Sin embargo, la fuente de poder presidencial más importante, que no está específicamente incluida en las leyes, es el equilibrio desigual en términos de personal y de acceso a la información. El poder ejecutivo dispone de una amplia red de expertos, abogados y asesores dentro de cada ministerio y para cada materia, lo cual le permite elaborar propuestas de mayor calidad que las del poder legislativo. Dado que los ministerios se dividen por líneas funcionales, su personal tiende a ser experto en el tema sobre el que versa la legislación que elabora, y posee una mejor comprensión de la estructura y el funcionamiento cotidiano de las instituciones administradas por los ministerios, así como de los problemas que debe encarar la legislación propuesta.

Por el contrario, la mayoría de los diputados y senadores tiene un equipo relativamente pequeño (un secretario y uno o dos asesores), integrado con frecuencia por familiares de los propios legisladores. Los legisladores con más recursos, o aquellos con ocupaciones externas adicionales (por ejemplo, la participación en un estudio jurídico), pueden llegar a tener más personal. Pero la mayoría tiene poco acceso a asesores y a la información especializada¹⁵. Asimismo, dado que los miembros del Congreso participan en una gama muy amplia de actividades legislativas, deben intentar convertirse en expertos en materias diversas, desde las políticas de defensa al bienestar social, hasta la pesca. Aunque las comisiones del Congreso también están organizadas en líneas funcionales, no existe un equipo permanente de expertos para asesorar a los miembros de las comisiones.

Hay grupos de expertos externos (*think tanks*), así como una Oficina de Información para ambas cámaras, pero el tipo de material que brindan se refiere a la legislación desde una perspectiva genérica. No proveen los servicios de información individualizada o especializada que con frecuencia son necesarios para los legisladores con preocupaciones específicas, referentes a los efectos de la legislación en sus distritos.

Además, a diferencia del personal de los ministerios, los integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado también se deben preocupar por las exigencias de su distrito y por su reelección (a excepción de los senadores designados), lo que limita el tiempo y los recursos que pueden dedicar al estudio y a la formulación de propuestas legislativas¹⁶.

Este desequilibrio en cuanto al personal y al acceso a información adjudica un enorme poder al ejecutivo en su capacidad de generar legislación. Es difícil para los integrantes del parlamento elaborar proyectos que iguallen la calidad de los que puede producir el ejecutivo, en términos tanto de contenido sustancial como de técnica legislativa. Esto reduce aún más sus ya limitadas posibilidades en la aprobación de iniciativas legislativas.

Dados estos amplios poderes para formular y proponer legislación y para controlar la agenda legislativa, el presidente no es un mero “co-legislador”, como

argumentan quienes estudian la presidencia chilena, sino el legislador más importante del país.

Aylwin y Frei fueron bastante exitosos en el empleo de tales poderes para promover sus agendas legislativas. Muy pocas iniciativas con origen en una de las dos cámaras lograron ser transformadas en leyes, mientras que el Poder Ejecutivo ha tenido un éxito impresionante en cuanto a convertir sus proyectos en leyes de la República¹⁷. El Cuadro 3 resume todas las leyes promulgadas durante las dos primeras administraciones posteriores al gobierno autoritario, distinguiendo los proyectos presentados por el presidente y los presentados por integrantes de una de las dos cámaras del Congreso.

Cuadro 3

Leyes promulgadas durante los dos primeros gobiernos posteriores al gobierno autoritario: números y porcentajes según su origen

Gobierno de Aylwin (1990-1993)

Sesión	Total de Leyes	Ejecutivo	Legislativo
1990	153	139	14
1991	123	110	13
1992	112	105	7
1993	52	50	2
Total	440	404	36
% Total	100	91,8	8,2

Gobierno de Frei (1994-1997)

Sesión	Total de Leyes	Ejecutivo	Legislativo
1994	77	61	16
1995	70	49	21
1996	52	40	12
1997	54	40	14
Total	253	190	63
% Total	100	75,1	24,9

Fuente: Congreso Nacional de Chile.

El Cuadro 3 demuestra claramente que el Congreso ha sido poco exitoso en lograr la sanción de las iniciativas de sus integrantes. Sin embargo, hay que analizar estos datos con mucha cautela. En primer lugar, al emplear este tipo de estadística como medida del poder presidencial, lo que realmente importa es la redac-

ción final de las leyes, luego de que han sido enmendadas por el Congreso (algo que resulta difícil de medir en forma eficaz). Además, puede presumirse correctamente que cuando un presidente controla una coalición mayoritaria en por lo menos una de las dos cámaras, podrá definir el programa legislativo del gobierno.

A su vez, muchas iniciativas vendrán de la oposición, y es probable que sean rechazadas¹⁸. A este respecto, hay que tener en cuenta sin embargo que en los primeros dos años de gobierno el 63,9% de las iniciativas legislativas originadas en la cámara fueron propuestas por diputados de los partidos gobernantes (Instituto Libertad y Desarrollo, 1991: 7). Si bien el presidente podía apoyarse en una coalición legislativa mayoritaria, su partido –la Democracia Cristiana– sólo controlaba una minoría de bancas en ambas cámaras, al tiempo que las agendas políticas de los sectores integrantes de la coalición eran efectivamente distintas de la de la coalición gobernante. En este sentido, aunque estos datos no aportan una indicación definitiva acerca del dominio del presidente, sí sugieren que por lo menos ambos presidentes, Aylwin y Frei, tuvieron éxito en el empleo de sus facultades legislativas y poderes partidarios, logrando promover sus agendas legislativas. Por su parte, los legisladores han tenido menos éxito en lograr la aprobación de leyes que no estaban ligadas a iniciativas presidenciales.

Es también importante considerar el contenido de fondo de la legislación. La mayoría de las iniciativas del Congreso que se han convertido en leyes versan sobre temas triviales. De las leyes que se originaron en el Congreso durante la administración de Aylwin, catorce (39%) se refieren a erigir monumentos a figuras nacionales o regionales, establecer feriados u otorgar ciudadanía honoraria a personas no chilenas. Dos de estas leyes (es decir, cerca del 5%) eran normas de delegación de autoridad en favor de los ministros o del presidente. De esta manera, el 44% del ya limitado número de iniciativas legislativas era realmente insignificante. El 66% restante sí tenía que ver con temas de alcance nacional, pero en su mayoría eran cambios relativamente pequeños al Código Penal o a otros códigos. Uno de los pocos proyectos de ley significativos que se originaron en el Congreso bajaba la mayoría de edad. Durante el segundo período de gobierno democrático (entre 1994-1997), el éxito legislativo del Congreso no fue mucho mayor. Aunque aumentó levemente la cantidad total de leyes que se originaron en el Congreso, el porcentaje que trataba temas triviales continuó siendo más o menos el mismo, un 41% (Congreso Nacional de Chile).

El gobierno de Aylwin: una evaluación preliminar del sistema presidencial chileno

A diferencia de muchas de las sucesiones presidenciales en la historia reciente de América Latina, el presidente Aylwin transfirió la banda presidencial a su sucesor con tasas de aprobación extremadamente altas. El gobierno de Aylwin tuvo bastante éxito al encarar la mirada de temas complejos y controvertidos que

invariablemente suceden a un régimen autoritario. El ministro de Economía de Aylwin, Alejandro Foxley, tuvo una performance sumamente buena en lo que se refiere al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y a la continuidad en la implementación de políticas económicas. La relación con las fuerzas armadas, aunque tuvo sus momentos tensos e intercambios a veces ásperos, se manejó con prudencia. A pesar de que en algunas oportunidades las autoridades criticaron a las fuerzas armadas por inmiscuirse en la política civil, el gobierno nunca amenazó sus intereses institucionales fundamentales, ni hubo tampoco amenazas serias de incursiones militares en la política. Al mismo tiempo, la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, instituida por el presidente Aylwin, ha investigado sistemáticamente la mayoría de las violaciones a los derechos humanos que ocurrieron durante el régimen autoritario, aunque estas investigaciones no han llevado a procesamientos legales tal como lo esperaban las víctimas y sus familias, que han exigido poner fin a la política de impunidad asumida por el gobierno.

En lo referente a las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso, durante los primeros años de gobierno democrático la gama de iniciativas propuestas, discutidas y promulgadas es impresionante. Durante la administración de Aylwin hubo aproximadamente doscientos cincuenta días de trabajo en cada año legislativo. En los cuatro años de su gobierno (o sea mil días), se presentaron y sancionaron cuatrocientos cuarenta proyectos de ley (en promedio, una ley sancionada cada dos o tres días). Sin embargo, estos datos solamente tienen en cuenta los mensajes presidenciales y las iniciativas del Congreso que se convirtieron en ley. En este período, el Congreso tuvo que considerar 1.166 propuestas, lo cual arroja un promedio de 1,2 propuestas por día (Congreso de Chile, 1995: 16-17). Durante todo el mandato de Aylwin, el presidente vetó únicamente dieciséis proyectos. Solamente uno de estos vetos fue levantado por el Congreso (Congreso de Chile, 1995: 62 y 77). Aunque no existen datos completos similares para el gobierno de Frei, los datos preliminares presentados en el Cuadro 3 sugieren un nivel de productividad sostenidamente alto. Si bien la actividad legislativa ha aminorado bajo el gobierno de Frei, es importante recordar que mucha de la legislación de transición, necesaria en la fase inmediatamente posterior al régimen autoritario, fue aprobada durante el gobierno de Aylwin.

Sin embargo, simplemente sancionar y debatir un gran número de proyectos no es el único indicador significativo de la cooperación entre los poderes y el éxito legislativo del gobierno. También es importante el contenido cualitativo de las leyes aprobadas. Durante el primer gobierno posterior al régimen autoritario, el Congreso y el presidente convirtieron en ley varias medidas fundamentales, complejas y con frecuencia controvertidas, incluyendo:

- Modificaciones a la legislación pesquera (ley de Pesca - varias leyes).
- Establecimiento de los gobiernos locales democráticos (ley 19.130 y otras).
- Leyes sobre el Gobierno y la Administración Regional (leyes 19.097 y 19.175).

- Creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y del Instituto Nacional de la Juventud (leyes 19.023 y 19.042, respectivamente).
- Reformas en la Administración de Justicia, incluyendo modificaciones al Código Penal, en materia de terrorismo y en temas referentes a los presos políticos (ley 19.027).
- Reforma Tributaria (ley 18.985).
- Creación de la Oficina Nacional de Retorno, para facilitar la reintegración de los exiliados políticos a su regreso (ley 18.994).
- Creación de la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, para pagar reparaciones a las víctimas de violaciones a los derechos humanos (leyes 18.994 y 19.123, respectivamente).

Variables contextuales, poderes partidarios del presidente y éxito legislativo de la administración Aylwin

Considerando lo que se ha dicho sobre las dificultades que presentan los regímenes con presidentes constitucionalmente fuertes en sistemas multipartidistas (Shugart y Carey, 1992; Suárez, 1982; Mainwaring y Shugart, 1997 [a]), el suceso de los gobiernos de Aylwin y de Frei puede parecer sorprendente. ¿Cuáles son las raíces del éxito de este gobierno, y en particular del *record* de relaciones entre el ejecutivo y el Congreso? Afin de contestar esta pregunta, se debe tomar explícitamente en cuenta la situación contextual en que se llevaron a cabo las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, así como los poderes de orden partidario con que contaba el presidente.

Quizás la característica contextual más importante que le permitió al sistema presidencial chileno funcionar tan bien ante los desafíos planteados por el nuevo gobierno proviene de las circunstancias únicas de la transición a la democracia. Indudablemente, el primer gobierno democrático se benefició enormemente de la salud fiscal y de las políticas económicas heredadas del régimen anterior. Sin embargo, desde una perspectiva política, y a diferencia de otras transiciones democráticas en América Latina, en Chile ninguno de los actores participantes podía imponer su voluntad sobre la de los otros. El general Augusto Pinochet no logró alcanzar la victoria en el plebiscito de 1988 para continuar siendo presidente. A su vez, los líderes de la oposición no pudieron sacarse el corsé constitucional impuesto por el régimen saliente, a pesar de las reformas constitucionales de 1989 y 1991. Además, aunque los partidos de la Concertación alcanzaron una impresionante victoria en la primera elección democrática, no obtuvieron mayoría en el Senado debido a la institución de los senadores designados, y tuvieron que lidiar con una oposición sobrerrepresentada en ambas cámaras del Congreso, merced a las normas del sistema electoral diseñado por el gobierno autoritario¹⁹.

Estas exigencias forzaron al gobierno a una posición en la que tenía que procurar mayorías a través de la negociación y el compromiso a fin de introducir

cambios y reformas de manera gradual. Esta dinámica marcó el escenario de la *democracia consensual* que sería el principio definitorio del primer gobierno democrático.

El contexto de la transición a la democracia ayudó a generar dos factores clave para el éxito del gobierno de Aylwin: primero en términos del sistema de partidos, y segundo en términos de la estructuración y la conducción de las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso. Si bien estos factores siguieron siendo importantes durante el gobierno de Frei, su influencia era menor. La siguiente sección determinará cómo cada una de esas variables ayudó a asegurar el éxito del gobierno de Aylwin. Seguidamente, se mostrará que una vez que disminuya la incidencia de las características contextuales de la transición chilena o que el gobierno futuro se enfrente a una severa crisis económica (o de otra índole), los incentivos que mantienen este modelo de cooperación disminuirán y las tensiones latentes de este presidencialismo exagerado podrían manifestarse con mayor fuerza.

En realidad, el gobierno de Frei ya se vio marcado por un conflicto emergente entre los poderes del estado y dentro de la coalición de gobierno, lo cual sugiere que el entorno tan sensible de la transición ha sido reemplazado por actitudes propias de la política “cotidiana”. El contencioso en torno a los frecuentes cambios en el gabinete de Frei, la candidatura presidencial de Ricardo Lagos en 1999, y la política oficial frente al arresto del general Pinochet en Londres en octubre de 1998, causaron muchas divisiones y apuntan hacia un conflicto más abierto y más áspero dentro de la Concertación gobernante y entre el presidente y el Congreso. La profundización de la crisis económica chilena y el crecimiento del desempleo también están causando tirantez en la coalición. Si en el futuro cercano los presidentes carecen de condiciones favorables, probablemente emerjan de manera más fuerte las tensiones del presidencialismo exagerado.

El sistema de partidos de la transición y el éxito del gobierno

Uno de los factores moderadores más importantes de la transición chilena a la democracia fue la manera en que su marco político y jurídico otorgó al presidente los poderes partidarios necesarios para alcanzar con éxito las metas legislativas y fomentó la competencia entre una coalición de centro-izquierda y una de centro-derecha. Esta dinámica de competencia bipolar, que ha caracterizado al sistema político hasta ahora, constituye un importante alejamiento del modelo de competencia tradicional entre tres bloques, que había sido la característica distintiva del sistema partidario chileno desde mediados del siglo XX²⁰. El actual modelo de competencia bipolar surgió de la correlación de fuerzas generada por el plebiscito de 1988, y ha sido una importante contribución a la transición como pauta de estructuración de la competencia entre el gobierno y una oposición leal.

En el plebiscito de 1988 las hondas divisiones de los partidos chilenos que revistaban en la oposición democrática durante el gobierno autoritario fueron eclipsadas por su esfuerzo para alcanzar la meta de poner fin a la dictadura. El frente unificado que se formó a través de este esfuerzo colectivo condujo a una alianza en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993. Asimismo, el reconocimiento de las exigencias políticas que plantea el régimen electoral llevó a los líderes de la oposición democrática a la convicción de que la única manera de asegurar una votación decorosa para sus partidos era presentar listas conjuntas para el Congreso. El éxito del primer gobierno, combinado con incentivos electorales semejantes, fomentó el mantenimiento de la alianza de la Concertación para la segunda y para la tercera elección presidencial post-dictadura en 1993 y 1999.

Este patrón de competencia partidaria ha tenido dos consecuencias mayores. En primer lugar se ha evitado, en las tres elecciones de referencia, el problema tradicional de los presidentes chilenos elegidos con una *dobles minoría* (que consiguen menos del 50% del voto popular en la elección presidencial y que no tienen mayoría en el Congreso). La Constitución de 1980 prevé una segunda vuelta electoral si el candidato presidencial más votado no alcanza la mayoría absoluta de votos. En las dos primeras elecciones, Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle fueron elegidos con un nivel de apoyo superior al 50% (55,17% y 58,01% respectivamente)²¹. Esto les dio a ambos mandatarios apoyos mayores de los que habían tenido usualmente los presidentes chilenos de la época previa al golpe de 1973, y, en el caso de Frei, la mayoría más significativa que cualquier presidente ha tenido desde 1931²². La capacidad de los partidos de centro-izquierda y de centro-derecha para armar coaliciones y elegir un único abanderado en ambas elecciones centró la competencia entre los dos candidatos principales (a pesar de la participación de aspirantes a presidente de partidos más pequeños y menos populares). Aunque la elección del presidente Lagos fue mucho más reñida y forzó a una segunda vuelta, el acuerdo entre el centro y la izquierda en torno a un candidato único evitó que la competencia de 1999 fuera entre tres conjuntos partidarios y tres candidatos.

Sin embargo, y lo que es más importante, la carrera presidencial entre dos candidatos, combinada con la influencia del régimen de la elección parlamentaria, llevó en esas instancias a la presentación de listas conjuntas para el Congreso. Esta dinámica de competencia dio al gobierno de la Concertación la mayoría en la Cámara de Diputados y casi una mayoría en el Senado. Los Cuadros 4 y 5 muestran los resultados de las elecciones legislativas de 1989, 1993 y 1997 para ambas cámaras, en número y porcentaje de bancas y en porcentaje del voto popular.

Cuadro 4

**Resultados electorales y distribución de bancas en la Cámara de Diputados
chilena por partido y coalición 1989, 1993, 1997**

Año	1989 ^a			1993			1997		
Pacto	% de	Nº de	% de	% de	Nº de	% de	% de	Nº de	% de
Partidos	votos	bancas	bancas	votos	bancas	bancas	votos	bancas	bancas
Concertación	51,5	72	60,0	55,4	70	58,3	22,9	70	58,3
PDC	26,0	39	32,5	27,1	37	30,8	22,9	39	32,5
PR	3,9	6	5	3,0	2	1,7	3,1	4	3,3
PS ^b		18	15	12,0	15	12,5	11,1	11	9,2
PPD	11,5	7	5,8	11,8	15	12,5	12,6	16	13,3
Otros	10,1	2	1,6	1,5	1	0,8	0,8	0	0
Unión Por Chile^c	34,2	48	40,0	36,7	50	41,7	36,2	47	39,2
RN	18,3	32	26,7	16,3	29	24,2	16,8	23	19,2
UDI	9,8	14	11,7	12,1	15	12,5	14,4	17	14,2
Otros	6,1	2	1,7	8,3	6	5	5,0	7	5,8
Independientes	14,3	0	0,0	7,8	0	0,0	13,2	3	2,5

Número de Bancas = 120.

Síglas: PDC— Partido Demócrata Cristiano, PPD— Partido Por La Democracia, PS— Partido Socialista, RN— Renovación Nacional, UDI— Unión Demócrata Independiente.

Fuentes: Distribución de bancas: Congreso de Chile, Datos electorales: 1989 Modificado del Servicio Electoral de Chile, 1993; Participa, 1997; *El Mercurio*, 12 de diciembre de 1997, pág. 14.

^a Hubo mucha fluidez en la identificación partidaria luego de la elección de 1989 dadas las limitaciones impuestas por el gobierno saliente en cuanto al registro de partidos y los problemas con el registro de candidatos individuales. El desglose de identificación de partidos que se incluye aquí representa a los partidos a los que eventualmente se adhirieron los candidatos, no necesariamente a la etiqueta bajo la cual los candidatos se presentaron a la elección.

^b Hubo mucha fluidez en la identificación partidaria durante las elecciones de 1989 y en el período inmediatamente posterior debido a los problemas con la legitimidad de los partidos y su registro, así como por el tema de si el PPD debería simplemente desarmarse y unirse a los Socialistas (una vez legitimados), dado que este último fue creado como un partido instrumental diseñado para unir sectores en la izquierda moderada en su meta única de procurar el retorno de la democracia en Chile. Así pues, el movimiento de legisladores entre ambos partidos fue fluido. Aquellos candidatos elegidos que eventualmente asumieron la etiqueta de PS realmente se presentaron bajo la etiqueta de PPD. Esto explica la falta de votos para el PS en las elecciones de 1989. Similarmente, muchos de los candidatos en la derecha indicados bajo “otros” se unieron posteriormente a uno de los principales partidos de la derecha. Mientras que las estadísticas de los votos reflejan lo que los partidos alcanzaron en las elecciones en sí, las estadísticas para tanto la cámara de diputados como el senado reflejan la composición auténtica del legislativo para la mayor parte del gobierno de Aylwin luego de que se consolidara la identificación partidaria.

^c Este pacto se conoció también en elecciones anteriores como Democracia y Progreso y Unión por el Progreso.

Cuadro 5

**Resultados electorales y distribución de bancas en Senado chileno
por partido 1989, 1993, 1997^a**

Año	1989 ^a			1993			1997		
Pacto <i>Partidos</i>	% de votos	Nº de bancas	% de bancas	% de votos	Nº de bancas	% de bancas	% de votos	Nº de bancas	% de bancas
Concertación	54,4	22	46,8	55,5	21	44,7	51,7	20	41,7
<i>PDC</i>	31,9	13	27,7	20,3	14	29,8	29,4	14	29,2
<i>PR</i>	2,2	3	6,4	6,3	1	2,1	1,8		
<i>PS</i>	^c	4	8,5	12,7	4	8,5	14,6	2	4,2
<i>PPD</i>	12,1	1	2,1	14,7	2	4,2	4,3	4	8,3
<i>Otros</i>	8,2	1	2,1	1,5	0	0	1,6	0	0
Unión Por Chile	34,9	25	53,2	39,5	26	55,3	36,6	28	58,3
<i>RN</i>	10,8	13	27,7	14,9	11	23,4	14,8	7	14,6
<i>UDI</i>	5,1	2	4,2	11,2	3	6,4	17,2	5	10,4
<i>Otros</i>	19,0	1	2,1	13,4	3	6,4	4,6	6	12,5
Independientes	10,7	0	0	5,0	0	0	11,7	0	0
Designados^d	0	9	19,1	0	9	19,1	0	10	20,8

N=47 (38 elegidos, 9 designados) para 1989, 1993. N=48 (38 elegidos, 9 designados-1 ex Presidente) 1997.

Fuentes: ver Cuadro 2,1. Solamente las elecciones al senado de 1997 son de una fuente distinta (Servicio Electoral de Chile). Clave: ver Cuadro 4.

^a Todas las bancas electivas del senado estaban disponibles para ser elegidas en las elecciones de 1989. Sin embargo, según la Constitución, solamente se elige la mitad del senado cada cuatro años. Por lo tanto, las elecciones de 1993 y 1997 reflejan resultados para las elecciones que determinan los legisladores de la mitad del senado. Sin embargo, dado que estamos intentando elaborar generalizaciones referentes a los poderes partidarios, se presenta la votación en términos de la composición final del senado.

^b El General Pinochet cesó como comandante en jefe de las fuerzas armadas en 1997 y asumió una banca vitalicia en el senado. Está incluido entre los senadores designados luego de esta fecha, dado que su mandato, como el de los "institucionales", no surge de una elección popular. Pinochet está contado entre los senadores designados en el cálculo del porcentaje de bancas totales luego de 1997.

^c Hubo mucha fluidez en la identificación partidaria durante las elecciones de 1989 y en el período inmediatamente posterior debido a los problemas con la legitimidad de los partidos y su registro, así como por el tema de si el PPD debería simplemente desarmarse y unirse a los Socialistas (una vez legitimados), dado que este último fue creado como un partido instrumental diseñado para unir sectores en la izquierda moderada en su meta única de procurar el retorno de la democracia en Chile. Así pues, el movimiento de legisladores entre ambos partidos fue fluido. Aquellos candidatos elegidos que eventualmente asumieron la etiqueta de PS realmente se presentaron bajo la etiqueta de PPD. Esto explica la falta de votos para el PS en las elecciones de 1989. Similarmente, muchos de los candidatos en la derecha indicados bajo "otros" se unieron posteriormente a uno de los principales partidos de la derecha. Mientras que las estadísticas de los votos reflejan lo que los partidos alcanzaron en las elecciones en sí, las estadísticas tanto para la cámara de diputados como para el senado reflejan la composición auténtica del legislativo para la mayor parte del gobierno de Aylwin luego de que se consolidara la identificación partidaria.

^d Los senadores designados no tienen obligación de apoyar a la derecha. Sin embargo, aparecen conjuntamente con este sector dado que los registros de votación sugieren que generalmente lo hacen y que dan a la derecha un eficaz poder de veto en legislación específicamente conflictiva. Uno de los senadores designados durante el gobierno de Aylwin murió en el ejercicio de su cargo y no fue reemplazado, así que solamente 8 senadores designados ejercieron durante su período de gobierno.

Estos resultados aseguraron a Aylwin y a Frei lealtades y poderes partidarios considerables. Así, a través de la negociación con la oposición y con los senadores institucionales, ambos presidentes pudieron asegurar que se aprobara la legislación más relevante, evitando el bloqueo entre el ejecutivo y el Congreso. Si estas dos alianzas políticas no hubieran existido y los presidentes no se hubieran beneficiado de una coalición pluripartidaria, cada uno de los gobiernos se habría topado con una tarea mucho más ardua en términos de su agenda legislativa, y algunas de las dificultades del presidencialismo exagerado habrían sido más significativas.

El sistema partidario y la competencia política después de la transición

Este patrón bipolar del sistema de partidos, tan fundamental para el éxito de los gobiernos posteriores al régimen autoritario, ¿es una característica permanente del panorama político? El interregno de casi diecisiete años de gobierno autoritario y las reformas electorales impuestas por los militares, ¿lograron transformar fundamentalmente el sistema de partidos? En el futuro, ¿el sistema de partidos y el régimen electoral darán a los presidentes un mandato popular tan fuerte y el beneficio de una composición del Congreso tan favorable como lo fuera para los casos de los presidentes Aylwin y Frei?

Las reformas electorales realizadas por el régimen militar fueron elaboradas con dos objetivos principales. En primer lugar se buscaba asegurar a los partidos de derecha una mayoría en el legislativo, al asumir que recibirían aproximadamente el 40% de los votos, cifra comparable a la obtenida por Pinochet en el plebiscito de 1988. En segundo lugar, se buscaba crear una fórmula que alentara a largo plazo la formación de un sistema bipartidista.

El régimen electoral adoptado finalmente creó sesenta circunscripciones legislativas con una magnitud de dos representantes por cada una²³. Sin embargo, para que un partido o coalición gane las dos bancas de una circunscripción, debe duplicar en número de votos al partido o coalición que entra en segundo lugar. En consecuencia, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33,3%) de los votos de los dos partidos o coaliciones mayores. Como resultado, el sistema tiende a favorecer a la segunda lista más votada. Esto ocurre porque para obtener dos bancas el partido mayor debe recibir dos veces el número de votos del segundo partido, o dos tercios (66,6%) del número de votos de los dos partidos o coaliciones más grandes. En consecuencia, todo caudal electoral que el partido más votado tenga por encima del 33,3% es efectivamente desperdiciado si el nivel de apoyo no llega al 66,6%.

En otras palabras, si las listas del partido más votado y las del segundo partido obtienen 66% y 34% de los votos respectivamente, cada uno de ellos reci-

rá una banca (50% del número de bancas correspondientes a ese distrito). Debido a esta particularidad del régimen electoral, los reformadores militares lograron parcialmente alcanzar su primer objetivo. Aunque no acumularon una mayoría absoluta, los partidos de centro-derecha se beneficiaron al recibir un número desproporcionado de bancas legislativas en comparación con los porcentajes logrados por los partidos de la Concertación²⁴.

Con respecto al segundo objetivo, los reformadores militares pensaban que la baja magnitud de las circunscripciones electorales produciría una integración del sistema partidario y llevaría eventualmente a un sistema bipartidista. En las tres primeras elecciones post-autoritarias prevaleció una incipiente configuración bipolar de la competencia. No obstante, hay varios indicios que señalan que esto podría ser un fenómeno temporal. En primer lugar, y como ya se señaló, al igual que en el período anterior al régimen autoritario el sistema chileno se compone de cuatro o cinco partidos que se pueden considerar de importancia, y de algunos partidos más pequeños. El número efectivo promedio de partidos en la cámara baja en el período previo al régimen autoritario era de 5,30, muy cerca del promedio de 4,85 que encontramos actualmente, después del retorno a la democracia²⁵. Los partidos que pueden considerarse importantes dentro de la Concertación de centro-izquierda son el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Socialista (PS). Dentro de la alianza de centro-derecha, la Unión Democrática Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) también pueden considerarse importantes²⁶. Cada uno de estos partidos tiene su propia plataforma, su propio electorado y sus propios intereses partidarios particulares: una realidad con frecuencia oscurecida por la aparente unidad, tanto de la Concertación como de la alianza de centro-derecha. Varios partidos más pequeños también influyen sobre las decisiones de la coalición y presentan candidatos al Congreso Nacional en una de las dos listas más grandes. En el caso de la Concertación, también se ha tenido en cuenta para puestos ministeriales a los representantes de los partidos más pequeños.

Cuadro 6

Porcentaje de voto recibido por los partidos de la derecha, centro e izquierda, en las elecciones a la cámara de diputados chilena 1937-1997

Porcentaje del total de votos

Año	Derecha^a	Centro^b	Izquierda^c	Otros
1937	42,0	28,1	15,4	14,5
1941	31,2	32,1	33,9	2,8
1945	43,7	27,9	23,1	5,3
1949	42,0	46,7	9,4	1,9
1953	25,3	43,0	14,2	17,5
1957	33,0	44,3	10,7	12,0
1961	30,4	43,7	22,1	3,8
1965	12,5	55,6	22,7	9,2
1969	20,0	42,8	28,1	9,1
1973	21,3	32,8	34,9	11,0
Media	30,1	39,7	21,5	8,7
1989	34,1	39,7	24,3	8,5
1993	33,5	30,9	31,6	4,1
1997	36,3	26,1	34,1	3,6

Para 1937-1973:

^a Derecha: Conservador, Liberal, Nacional después de 1965.

^b Centro: Radical, Falange, Demócrata Cristiano, Agrario, Laborista.

^c Izquierda: Socialista, Comunista.

Fuente: Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), pág. 6.

Para 1989-1997:

^a Derecha: Renovación Nacional, Unión Demócrata Independiente, Nacional, Independientes en las listas de la derecha al Congreso (para 1989 esto también incluye a la Unión de Centro-Centro). Para 1993 y 1997, la UCC, que luego fuera conocida como UCCP(Unión de Centro-Centro Progresista) se incluyó bajo *otros* dada la incertidumbre y los cambios en su programa.

^b Centro: Radical, Demócrata Cristiano, Socialdemócrata, Partido Alianza Central.

^c Izquierda: Partido por la Democracia, Partido Socialista, Partido Socialista de Almeyda, Partido Nacional Demócrata, Izquierda Cristiana, Humanista, Verdes, Independientes de las listas de la izquierda al congreso.

Fuentes: Elecciones de 1989: Programa de Asesoría Legislativa "Análisis de Actualidad", No. 43, junio de 1992, páginas 54-57.

Datos de 1993 y 1997: *El Mercurio*, 12 de diciembre de 1997, A1.

En segundo lugar, y a un nivel más profundo, hay pruebas contundentes de que la división tripartita de la política chilena continúa existiendo bajo el barniz de una competencia bipolar temporal²⁷. El Cuadro 6 muestra los resultados de las elecciones para la Cámara de Diputados desde 1937 hasta 1973, así como el por-

centaje medio obtenido por los partidos de derecha, de centro y de izquierda durante ese período. También muestra los resultados de las tres elecciones para la Cámara de Diputados celebradas en Chile desde el retorno a la democracia, e incluye un desglose de las fuerzas que representan el centro, la derecha y la izquierda. El cuadro evidencia una notable continuidad en los patrones de votación de los tres bloques ideológicos²⁸. La persistente realidad del multipartidismo chileno se basa más en la convergencia de diversas variables culturales, sociales y políticas, que en las inducciones que el nuevo sistema electoral pueda potencialmente ejercer. Ciertamente, la distancia ideológica entre los principales partidos es menor (sus plataformas se han vuelto más similares dentro del espectro político), pero esto no debería llevarnos a asumir que el sistema multipartidista ha desaparecido.

De hecho, en lugar de alentar la combinación de plataformas políticas y la integración de las organizaciones partidarias según lo previsto por los reformadores militares, en la práctica el sistema electoral fomentó la división. Al disponer sólo de dos bancas por circunscripción, los beneficios de participar en una coalición son limitados. Los partidos dentro de cada alianza deben embarcarse en frenéticos y prolongados procesos de negociación para determinar cuántos candidatos pueden presentarse a las elecciones y en qué distritos han de hacerlo.

Sin embargo, en el futuro no hay garantías de que los incentivos para emprender este tipo de negociaciones existan o sean efectivos. La Concertación ya se ha visto amenazada por las discusiones referentes al reparto de los cargos electorales y de los ministerios²⁹. En un ambiente menos propicio para la negociación, o si los socios de la coalición intentan distanciarse de un gobierno impopular o poco exitoso, habrá menos incentivos para alcanzar acuerdos para la presentación de listas conjuntas y los partidos podrán estar más tentados de “tirarse con lista propia”.

Un escenario como éste es perfectamente posible. Persisten diferencias importantes entre los partidos políticos chilenos, y cuando ciertos temas controvertidos (pobreza, divorcio, aborto) adquieran relevancia muchas de estas diferencias se presentarán con mayor contundencia. Ha habido acontecimientos recientes, netamente políticos, que también hicieron aflorar las divisiones dentro de la Concertación, que permanecían ocultas. La candidatura presidencial del socialista Ricardo Lagos marcó divisiones entre el centro y la izquierda, a pesar de su designación final como candidato oficial de la coalición. El continuo debate acerca de la situación del general Pinochet también indica las diferencias en el enfoque sobre los derechos humanos y la evaluación de los diecisiete años de gobierno autoritario.

En abril de 1998, el Congreso presentó una acusación constitucional contra Pinochet por conductas que trajeron “desprestigio y vergüenza al honor y a la imagen internacional de la nación chilena”, y por violar el imperio de la ley, “comprometiendo la seguridad del estado”. Debido a la imposibilidad de juzgar a los militares por actividades realizadas antes del retorno formal de la democracia en virtud de la amnistía autoproclamada por Pinochet, el general fue acusado

de cometer tales delitos en su desempeño como comandante en jefe de las fuerzas armadas, cargo que mantuvo durante los primeros ocho años del gobierno democrático. De prosperar, esta acusación le habría impedido ocupar la banca de senador vitalicio que le garantizó la Constitución. La medida no consiguió ser aprobada por la Cámara de Diputados. Aunque se podía esperar que la Concertación votara en bloque, la Democracia Cristiana votó dividida, y once de sus integrantes se alinearon con la derecha, lo cual determinó el fracaso de la acusación. El caso se complicó al adquirir dimensión internacional por el arresto de Pinochet en Gran Bretaña, y sigue siendo un tema ríspido para la Democracia Cristiana y en la interna de la Concertación.

Si se quiebra la pauta actual de coalición, el juego electoral puede determinar que haya partidos –e inclusive coaliciones amplias– excluidos o sub-representados en el Congreso Nacional. A pesar del éxito de algunos partidos pequeños, que lograron representación en las tres primeras elecciones parlamentarias posteriores al régimen autoritario, el hecho es que sigue habiendo sólo dos bancas parlamentarias por circunscripción, en un país con un sistema de cuatro o cinco partidos. La formación de coaliciones en las dos últimas elecciones resultó en una representación relativamente proporcional para la mayoría de los partidos, pero en su ausencia algunos partidos habrían estado considerablemente sub-representados en el Congreso. Los partidos pequeños, no alineados, se vieron completamente excluidos de la representación parlamentaria, y si llega a resurgir el patrón de competencia de tres bloques podría haber corrientes políticas enteras que, a pesar de recibir un apoyo considerable, podrían verse sub-representadas en el Congreso³⁰. Incluso si continúa el patrón actual de competencia bipolar, una baja votación de la derecha podría tener consecuencias electorales desastrosas: dejaría a un sector político significativo con una voz institucional limitada, y determinaría tal vez el fin de la *democracia consensual* que ha caracterizado a la política chilena desde el fin del gobierno autoritario.

Multipartidismo, presidencialismo exagerado y leyes electorales

¿Cuáles son las consecuencias de la continuidad del multipartidismo, combinado con un presidencialismo exageradamente fuerte y con una ley electoral de potencialidades excluyentes? Como Shugart y Carey demostraron de manera convincente, es realmente imposible aislar los efectos que tienen una sobre otra las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias. La secuencia en que se realizan y la vinculación entre ellas tienen un efecto importante sobre las perspectivas de cooperación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo (Shugart y Carey, 1992: capítulos 9 al 12).

Apartándose de la sabiduría convencional sobre los peligros del presidencialismo, Mainwaring y Shugart sostienen que los problemas de este régimen no sur-

gen como resultado de presidentes minoritarios en sí, sino de situaciones en que el partido del presidente carece de un “contingente legislativo considerable” (1997[a]: capítulo 1). Aunque los gobiernos de Aylwin y de Frei podían contar con una coalición, es importante tener presente que, siendo el partido con mayor número de votos, la Democracia Cristiana obtuvo sólo el 27,12% de los votos en las elecciones legislativas de 1993, y el 22,3% en las de 1997 (Servicio Electoral), y esto en un momento en que el presidente de filiación demócrata cristiana que se retiraba gozaba de una popularidad sin precedentes. Al no haber elecciones concurrentes, el socialista Ricardo Lagos, que ganó las presidenciales de 1999, asumió en una posición parecida, dado que en las elecciones para la Cámara de Diputados de 1997, en conjunto, el PS y el PPD (los dos partidos más importantes de la izquierda) solamente recibieron un 18,9% del voto popular. Vista la dinámica actual del sistema de partidos y la incertidumbre en cuanto a la formación de coaliciones en el futuro, es bastante probable que los próximos presidentes no puedan contar con grandes contingentes legislativos de sus propios partidos.

En este sentido, entonces, la consecuencia más importante de la combinación del multipartidismo con el presidencialismo exagerado, en el caso de Chile, es que no se ha resuelto el problema de los presidentes con “doble minoría”. De hecho, algunas características de la estructura jurídica e institucional de Chile hacen más probable la existencia de este fenómeno.

Los reformadores constitucionales dieron un gran paso para evitar el problema de presidentes elegidos por una minoría (la minoría mayor) al establecer una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en caso de que ningún candidato obtenga de primera la mayoría absoluta. Esta regla de elección presidencial mayoritaria en realidad no resuelve el problema de los presidentes con apoyo minoritario sino que más bien fabrica una mayoría absoluta donde puede no haberla³¹. De hecho, un sistema mayoritario puede alentar a cualquier candidato a entrar en carrera, aun sin posibilidades de ganar, a fin de forzar una segunda vuelta.

Aunque la segunda vuelta ayuda a paliar los problemas de legitimidad y de estatura presidencial que pueden causar las elecciones presidenciales a pluralidad con pequeñas mayorías simples, ello no logra eliminar el segundo componente del problema de la *doble minoría*: los presidentes sin apoyo parlamentario considerable.

La posibilidad de que haya presidentes con minorías legislativas es incluso más probable dada la práctica de elecciones con segunda vuelta. En primer lugar, porque frecuentemente éstas resultan en la formación de alianzas temporales. Y luego de las elecciones presidenciales, porque hay pocos incentivos para que los miembros de la coalición mantengan su apoyo al presidente. Si un presidente que sólo logró una mayoría simple fuera elegido en segunda vuelta por el Congreso, tal como ocurría en el pasado con el régimen de la Constitución de 1925, por lo menos tendría una conciencia directa de las alianzas políticas que dieron lugar a su elección y de la importancia de mantenerlas. Al darle a un candidato presiden-

cial una mayoría del voto popular, las elecciones en segunda vuelta podrían hacer que los presidentes interpreten su mandato como expresión del apoyo de la mayoría del electorado, subestimando la importancia de las coaliciones en el Congreso. En segundo lugar, la regla de la mayoría absoluta significa esencialmente que en algunos casos la fecha de las elecciones presidenciales no coincide con la de las legislativas, porque la segunda vuelta se realiza una vez determinada la composición del Congreso. En este caso, aunque el presidente pueda ser un representante del partido al que menos se oponga la mayoría absoluta del electorado, el Congreso podría estar compuesto mayoritariamente por miembros de otros partidos, a los que los votantes acordaron previamente su preferencia.

Hay otros aspectos del sistema presidencial chileno que también aumentan las probabilidades de que los presidentes enfrenten un Congreso hostil. En febrero de 1994 el Congreso chileno aprobó por abrumadora mayoría la reducción del período presidencial de gobierno, de ocho a seis años. Aunque el objetivo de la reforma era aumentar la flexibilidad del sistema presidencial, al permitir que un presidente poco popular pudiera retirarse en un período más breve, esta norma creó otros problemas en términos de la secuencia temporal de las elecciones. En concreto, esta reforma aumenta las probabilidades de que los presidentes no cuenten con una mayoría en el Congreso, porque las elecciones presidenciales y legislativas coinciden con menos frecuencia que en la fórmula anterior: en lugar de coincidir cada ocho años, las elecciones legislativas y presidenciales serán concurrentes cada doce años³².

Más aún, todos los presidentes estarán expuestos a enfrentar por lo menos una elección legislativa durante su período de gobierno. Si un presidente poco popular depende de una coalición de partidos, más allá de la representación que pueda tener su propio partido en el parlamento, puede haber un incentivo para que otros partidos integrantes de la coalición se distancien de él a fin de aprontarse para las elecciones siguientes. Esto crearía una presidencia minoritaria, a pesar de que el presidente pueda haber sido elegido originariamente con el apoyo de una coalición. Los partidos que alguna vez formaron parte de la coalición, en apoyo de un presidente poco popular, pueden obtener un mayor beneficio al presentar listas parlamentarias separadas. En esta situación, las tendencias excluyentes del régimen de elección parlamentaria hacen aún más probable que el presidente se quede sin apoyo legislativo luego de una elección parlamentaria en medio de su mandato. Este problema es particularmente serio cuando las elecciones legislativas se realizan hacia el fin de un período de gobierno presidencial.

La importancia de esta circunstancia puede quedar más clara con un ejemplo puramente hipotético que toma como punto de partida el horizonte del año 2000. Si el gobierno de Ricardo Lagos comienza a fallar, o si sobreviene una crisis seria, económica o de otro tipo, será más ventajoso para los demócratacristianos de la coalición gobernante presentar listas separadas para las elecciones parlamenta-

rias del 2001 que alinearse con los dos partidos de la izquierda (PPD y PS) en el seno de la Concertación. Si los socialistas tuvieran en las elecciones una votación pobre, la tendencia excluyente del sistema electoral resultaría en una sub-representación significativa del partido del presidente. Ricardo Lagos, con cuatro años de mandato por delante, se enfrentaría a un cuerpo legislativo dominado por partidos del centro, potencialmente hostiles, y por los grupos de la derecha. Serían pocos los incentivos para que el Congreso, dominado por la oposición, cooperara con el presidente: todas las miradas estarían pendientes de las próximas elecciones presidenciales³³. Como el candidato ganador ocupa durante seis años un cargo en el que se concentra el mayor poder político del país, la carrera presidencial pone en juego apuestas muy altas.

Estas observaciones se ven reforzadas por los argumentos de Mainwaring y Shugart (1997[b]) acerca de las consecuencias negativas de la combinación del multipartidismo fragmentado con el presidencialismo, y sobre las constelaciones institucionales que alientan la elección de presidentes minoritarios. Uno de los descubrimientos más significativos de estos autores, que puede traerse a colación para el caso chileno, es la tendencia de las elecciones no concurrentes a contribuir a la fragmentación del sistema de partidos. Sus conclusiones teóricas sugieren que es probable que el número efectivo de partidos continúe siendo el mismo en Chile³⁴. Esto es particularmente cierto, porque los presuntos efectos de reducción del nuevo régimen electoral no se han materializado todavía, ni es probable que se concreten en el futuro próximo. Una persistente fragmentación reduce las probabilidades de que los próximos presidentes cuenten con apoyos parlamentarios considerables.

Estructura de gobierno, comportamiento de las élites y éxito de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo

Si bien el patrón vigente de competencia partidaria ayudó a alentar la cooperación, el buen rendimiento de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo durante los mandatos de Aylwin y de Frei también tiene sus causas en la estructura del aparato ejecutivo y en la conducta de los actores en ambas ramas del gobierno.

En términos estructurales, durante los gobiernos de Aylwin y Frei cada uno de los ministros tuvo un subsecretario que pertenecía a un partido distinto dentro de la Concertación. Con este perfil de participación en las decisiones ministeriales, la influencia y los intereses de los diversos partidos de la coalición estaban equilibrados. Esto acotaba el predominio de la Democracia Cristiana, y era una de las claves para mantener la colaboración leal de los integrantes de la coalición, tanto en el legislativo como dentro de la rama ejecutiva. Un mayor verticalismo del Partido Demócrata Cristiano hubiera desencadenado acusaciones de predominio, y probablemente habría producido conflictos interpartidarios, debilitando la fuerza de la coalición y las capacidades legislativas del ejecutivo³⁵.

Gran parte de la coordinación dentro de la rama ejecutiva, y entre ella y el Congreso, se centralizaba en el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. Elevado a rango ministerial a comienzos del gobierno de Aylwin, este organismo está compuesto por varias divisiones, a cada una de las cuales le compete un área de responsabilidad diferente. La División de Coordinación Interministerial es responsable de asegurar la coherencia de la política de gobierno, de coordinar el trabajo y de mediar en las negociaciones entre cada una de las Comisiones Ministeriales. Esta División desempeñó un papel fundamental en el mantenimiento de relaciones funcionales y armoniosas entre los ministerios, integrados por individuos de diversos partidos de la Concertación.

Todas las propuestas legislativas de los ministerios pasan por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. La División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales consulta entonces a cada uno de los otros ministerios con eventual competencia en el asunto y elabora los proyectos de ley, tomando en cuenta los aportes de los ministerios, los objetivos del presidente y las cuestiones de constitucionalidad. Este proceso aseguró la coherencia de la legislación propuesta con respecto al programa de gobierno y redujo el potencial de conflicto entre los ministerios y entre los miembros de la coalición.

Otro punto de igual relevancia es que la División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales de la Secretaría General mantuvo comunicaciones abiertas y fluidas con otras organizaciones sociales y políticas, incluyendo a los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia católica y, lo que es más importante, con los jefes de bancada parlamentarios. La División cuenta además con personal permanente dentro del Congreso para mantener un contacto constante entre el gobierno y los legisladores.

También hubo un alto grado de interacción de los representantes del ejecutivo y del legislativo en todo el proceso legislativo. Las relaciones entre una y otra rama se han llevado a cabo mediante una serie de reuniones informales de los miembros de las Comisiones del Congreso y de los representantes del ejecutivo que trabajaban sobre el mismo tema. Además, todos los jefes de bancada de la Concertación se reúnen cada lunes con los ministros para determinar la agenda legislativa de la semana. De mutuo acuerdo y mediante negociaciones se decide qué proyectos tendrán prioridad³⁶.

Este modelo de cooperación no solamente marcó las relaciones entre los partidos de la coalición gobernante. Los partidos de centro-derecha también desempeñaron un papel vital como oposición leal, con voluntad política para mediar en las negociaciones entre los militares y la Concertación, en lo que respecta a las reformas de la Constitución de 1980, y posteriormente para participar en la *democracia consensual* que caracterizó al primer gobierno post-autoritario. De hecho, tanto Aylwin como Frei mantuvieron negociaciones directas con los sectores de centro-derecha para solucionar temas legislativos controvertidos; según algu-

nos, pasando por encima de los legisladores de la Concertación. Esto ocurrió de forma más notoria en las negociaciones de Aylwin con la comunidad empresarial y con los partidos de derecha en torno a la iniciativa de Reforma Tributaria. A pesar de ocasionales críticas de integrantes de la coalición de gobierno, este tipo de conducta del ejecutivo moderó muchos de los proyectos de la Concertación, extendiendo su aceptación a una gama más amplia de partidos políticos y facilitando su sanción en el Congreso.

Por lo demás, aunque inicialmente se pensó que los senadores institucionales estarían siempre en la oposición en votaciones estratégicas, también ellos estuvieron dispuestos a llegar a acuerdos con el gobierno para aprobar leyes fundamentales.

El gobierno de Frei siguió en general la misma pauta. La diferencia en el estilo de liderazgo de los presidentes muestra la importancia de las distintas personalidades para el éxito de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Pero también deja en claro algunos de los elementos estructurales que resultan esenciales para el desenvolvimiento de dichas relaciones. Hay evidencias que sugieren que conflictos surgidos durante el gobierno de Frei aparecen como un resultado de apartarse de los principios que rigieron durante el gobierno de Aylwin, y sobre los que se construyó la Concertación. Frei fue crecientemente criticado por abandonar los principios de lealtad, confianza y equilibrio partidario que ayudaron a mantener unida a la Concertación. En primer lugar, y aunque respetó los acuerdos partidarios básicos referentes a la composición del gabinete, molestó incluso a líderes de su propio partido al rodearse de un círculo interno compuesto principalmente por amigos y seguidores. Un caricaturista de Santiago bautizó a ese círculo como “gabinete de Su Excelencia”, en lugar de “gabinete de excelencia”. A pocos meses de ocupar el cargo, Frei conmocionó a sus socios de la coalición con una reorganización del gabinete, hecha sin consulta ni aprobación interpartidaria. Aunque se mantuvo el equilibrio general de los partidos dentro de la coalición, el importante Ministerio del Interior cambió de partido con el despido del socialista Germán Correa y su reemplazo por Carlos Figueroa.

Sin embargo, los rasgos estructurales no son las únicas bases del éxito legislativo del primer gobierno post-autoritario. El comportamiento y las decisiones de los integrantes de cada una de las ramas del gobierno también fueron cruciales. En primer lugar, la rama ejecutiva evitó proponer leyes que desafiaron los intereses fundamentales de la derecha y del ejército, entre ellas el proceso legal por violaciones a los derechos humanos y las grandes reformas constitucionales. El gobierno se vio obligado a tomar esa posición por carecer de una mayoría en el Senado, pero asimismo porque comprendió la necesidad de mantener la *democracia consensual* para suavizar las tensiones causadas por el regreso a la política democrática.

En segundo lugar, como se señaló anteriormente, ambos presidentes estuvieron dispuestos a rescindir las declaratorias de urgencia, cuando fue necesario, para dar al Congreso tiempo extra en la consideración de propuestas. Durante las se-

siones legislativas extraordinarias, el ejecutivo también estuvo dispuesto a permitir el debate y el estudio de los proyectos de ley presentados por integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado.

En el caso del legislativo, en vez de intentar bloquear las urgencias declaradas por los presidentes, el Congreso fue sumamente cooperativo, respetando la agenda legislativa determinada por el ejecutivo, a pesar de que ni la Constitución ni las leyes penalizan la ignorancia de las urgencias presidenciales.

El futuro de las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo

Está claro que el éxito del proceso legislativo durante el gobierno de Aylwin se debió en gran medida a las características del contexto político y del sistema de partidos de una coyuntura particular, así como a las acciones y decisiones de los actores participantes. Muchos de los incentivos que existieron para la cooperación entre el ejecutivo y el Congreso en el proceso legislativo tendrían menos influencia en el futuro si el presidente careciera del apoyo de una mayoría coalicional en el parlamento. De hecho, el análisis preliminar del gobierno de Frei sugiere que la influencia del contexto especial del período de transición ya se está debilitando. El éxito de la derecha en las elecciones presidenciales de 1999 y en las municipales de 2000 abre la posibilidad de que la Concertación pierda su mayoría en las elecciones legislativas de 2001, dejando a Ricardo Lagos sin apoyo en el Congreso.

Durante las presidencias de Aylwin y de Frei, la agenda legislativa se fijaba mediante la cooperación y negociación entre las ramas y entre los partidos. Si un futuro presidente fuera elegido sin el apoyo de una coalición de partidos o si perdiera ese apoyo en las elecciones de la mitad del período, el número de partidos representados en la rama ejecutiva disminuiría. Al haber menos partidos representados, la mecánica del proceso legislativo cambiaría. Sin las garantías que brinda la representación de una variedad de partidos dentro de la rama ejecutiva, no hay seguridad de que el presidente tenga la buena voluntad, el buen juicio o la oportunidad de organizar el tipo de consultas legislativas informales entre órganos y partidos que caracterizaron a los gobiernos de Aylwin y Frei, dada la correlación de fuerzas en el Congreso. De hecho, no hay incentivos para que un presidente haga tales consultas, porque el partido en el poder querrá cosechar los beneficios de los logros gubernamentales y, comprensiblemente, estará menos dispuesto a compartir el crédito del éxito con otros partidos.

Cuando un presidente carece de apoyo parlamentario significativo, la estructura de incentivos que se perfila también ejerce influencia sobre el comportamiento de la rama legislativa y aumenta la probabilidad de conflictos entre poderes y

entre partidos. En primer lugar, al no participar en el gobierno, los miembros de otros partidos no tienen por qué invertir tanto en el éxito del proceso legislativo. Puesto que el *locus* de origen del proceso legislativo está en el ejecutivo, el éxito en la sanción de leyes beneficia más a éste que a los legisladores individuales.

Más importante aún, el Congreso es uno de los pocos escenarios institucionales para la articulación de las demandas de la oposición. En consecuencia, la marginación del Congreso también sirve para excluir a la oposición, e inclusive los miembros de la coalición del presidente pueden comenzar a sentir que los intereses de su propio partido se ven socavados por su condición de actores secundarios en el proceso político. El Partido Socialista y el PPD se habrían retirado con toda certeza de la coalición si Lagos no hubiera sido designado como candidato presidencial para 1999. La izquierda se cansó de ser un socio menor y buscó recuperar su importancia como partido. Este continuará siendo un grave problema en un sistema multipartidista en el que hay grandes diferencias, tanto entre los caudales electorales como entre las plataformas de los partidos. A medida que se desvanece la sombra de los militares y pierden peso los clivajes de la coyuntura inicial, los partidos se benefician cada vez menos de la *democracia consensual* y cada vez más de la *democracia de confrontación*.

En segundo lugar no sólo existe un potencial de conflicto entre los partidos, sino también entre las distintas ramas de gobierno. Las acciones del parlamento durante el gobierno de Aylwin, y en menor medida durante el de Frei, fueron producto de la buena voluntad de los legisladores y estuvieron sujetas a los incentivos que actuaban sobre ellos en ese momento. Dado el regreso a un patrón de competencia política más partidario, los costos de la cooperación pueden superar a los beneficios que ella deja. El Congreso podría volverse cada vez más hostil hacia la dominación presidencial del proceso legislativo, especialmente si el presidente sólo contara con una minoría legislativa. Aunque en el tiempo que viene el presidente pudiese continuar declarando urgencias legislativas al mismo ritmo en que lo hicieron Aylwin y Frei, nada garantiza que el legislativo las respetará si comienzan a operar algunos de los incentivos mencionados que desalientan la cooperación. El Congreso podría ignorar las declaratorias de urgencia o simplemente votar negativamente las iniciativas presidenciales, a fin de dedicar tiempo a la consideración de propuestas originadas en la sede parlamentaria, con mayor ganancia para los propios legisladores. En esencia, sin la gama de poderes “partidarios”, que fueron fundamentales para el éxito legislativo de Aylwin y Frei, en adelante los presidentes podrían encontrar dificultades para cumplir su agenda legislativa.

Todas las situaciones descritas son, naturalmente, meras hipótesis. Sin embargo, el punto de esta discusión es que los presidentes constitucionalmente fuertes pueden volverse funcionalmente muy débiles si cambian las variables del contexto político y del sistema de partidos³⁷. En los términos analizados por Mainwaring y Shugart (1997[a]), mientras Aylwin y Frei se beneficiaron enormemente

tanto del poder constitucional como del partidario, una transformación en la dinámica de la coalición que debilite los poderes partidarios puede producir un presidente constitucionalmente fuerte, pero aún así moribundo. La enorme importancia de los poderes de lealtad partidaria es evidente en el caso mexicano, durante el predominio del PRI. Aunque la presidencia es constitucionalmente débil, los presidentes mexicanos podían desarrollar con fuerza su agenda legislativa en virtud de una constelación favorable de poderes partidarios (Weldon, 1997). Por otra parte, el caso de Brasil demuestra que un presidente muy fuerte puede tener dificultades para emplear sus amplios poderes constitucionales (más allá del uso de decretos de constitucionalidad cuestionable) debido a los obstáculos creados por la persistente falta de poder partidario, producto del fraccionamiento del sistema brasileño (Mainwaring, 1997).

Por más que un presidente pueda tener derecho a iniciativas exclusivas en algunas áreas, la posibilidad de la declaratoria de urgencia y fuertes poderes de veto, un simple cambio en el contexto político puede rebajar su influencia. La fuerza presidencial depende de factores políticos coyunturales y de las mayorías en el Congreso, de las características contextuales a nivel de la sociedad y del sistema de partidos, así como del calendario y de la articulación de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

En esencia, Aylwin y Frei tuvieron gran éxito en la arena legislativa. Sin embargo, mucho de ese éxito no resulta del marco jurídico-institucional, y sus causas no pueden generalizarse para futuros gobiernos. Dependen más bien del momento y de los actores. En adelante, en la medida en que cambien las variables contextuales y se desvanezcan los factores económicos, sociales y políticos que tuvieron un efecto positivo sobre la política de transición en Chile, podrían surgir muchas de las dificultades que la teoría atribuye al presidencialismo exagerado.

Los defensores del parlamentarismo subrayan la tendencia de los regímenes presidenciales a producir bloqueos entre el ejecutivo y el legislativo e incursiones militares en la política. En todo caso, la estructura de incentivos del sistema presidencial chileno puede tener otros resultados posibles, menos dramáticos pero más comunes y probables: falta de rumbo en el trazado de políticas, menor eficiencia gubernamental, y disminución de la confianza en las instituciones políticas.

Presidencialismo exagerado y necesidades de reforma

Visto que un cambio fundamental en el régimen de gobierno de Chile resulta improbable, es importante analizar las maneras en que se puede mejorar el sistema presidencial. Si tenemos en cuenta el análisis de Shugart y Carey (1992) sobre la importancia que tienen las variantes del presidencialismo, así como las contribuciones teóricas adicionales que brindan los estudios de caso incluidos en el

libro editado por Mainwaring y Shugart (1997[a]), hay sin duda algunas otras reformas que podrían atenuar las características negativas del actual sistema presidencial de Chile.

El punto de partida para entender la necesidad de la reforma del régimen presidencial es reconocer que Chile tiene y seguirá teniendo un sistema multipartidista. A diferencia de lo que ocurre en Brasil, en Ecuador y en otros sistemas presidenciales, los partidos chilenos se caracterizan por tener organizaciones sólidas y una disciplina relativamente fuerte. Tanto Mainwaring (1997) como Mainwaring y Shugart (1997[a]) resaltan las consecuencias problemáticas de la combinación del presidencialismo con un multipartidismo fragmentado, de partidos maleables e indisciplinados. Aunque el sistema de partidos chileno continúa fragmentado a pesar de las reformas hechas por los militares, la naturaleza moderadamente disciplinada e institucionalizada de los partidos brinda al presidencialismo un contexto de funcionamiento potencialmente más viable³⁸.

Dadas estas realidades, la necesidad más apremiante es la de crear mecanismos que alienten la cooperación entre los numerosos partidos chilenos, más allá de la falta de incentivos que existe actualmente. Esto puede lograrse de dos grandes maneras. La primera es reformar la secuencia de las elecciones y el régimen de la elección parlamentaria. La segunda es devolver al Congreso chileno la condición que una vez tuvo de escenario de las negociaciones y compromisos entre los partidos, y adoptar medidas que alienten la institucionalización y el mantenimiento del modelo actual de “democracia consensual”.

Reforma electoral

Como se subrayó reiteradamente en este artículo, es probable que el gobierno presidencial sea problemático en situaciones de gran fragmentación partidaria, dada la improbabilidad de que los presidentes puedan contar con un apoyo legislativo considerable. Sin embargo, las formas presidenciales de gobierno también se basan en el principio de frenos y contrapesos (*checks and balances*) y en el control de las acciones del poder ejecutivo por parte del Congreso. El objetivo de la reforma sería equilibrar estos dos principios, es decir, diseñar una estructura institucional que tienda a la elección de presidentes con mayorías legislativas, pero que también permita una alternancia flexible de mayorías fluctuantes.

El régimen electoral, tanto para la presidencia como para el parlamento, es una variable extremadamente importante, que influye sobre la capacidad del sistema para lograr ambos objetivos. Al acortar el período presidencial y hacer que todas las elecciones legislativas se realicen simultáneamente con las presidenciales, sería más probable que el presidente pudiera contar con una mayoría de su propio partido o coalición de partidos, o al menos con un apoyo parlamentario

mayor. Un mandato presidencial de cuatro años permitiría tener elecciones concurrentes sin alterar el ciclo actual de las elecciones parlamentarias³⁹. Además, un período de cuatro años permitiría que los presidentes incompetentes o impopulares fueran reemplazados a la brevedad mediante elección popular. Los integrantes de una coalición aun podrían intentar distanciarse del partido del presidente al aproximarse las elecciones, pero el electorado tendría la responsabilidad de determinar si ese distanciamiento fue o no acertado. Los ex integrantes de la coalición serían entonces elegidos o sancionados inmediatamente.

La eliminación de las elecciones presidenciales con segunda vuelta también podría disminuir las posibilidades de que un presidente ocupara el cargo con una minoría legislativa, al asegurar que las elecciones presidenciales definitivas se realicen simultáneamente con las parlamentarias. Se podría argumentar que la eliminación de la segunda vuelta deja sin solución el problema en vista del cual se adoptó tal sistema: evitar la elección de presidentes con una pequeña proporción del electorado. Sin embargo, dada la institucionalización y la disciplina de los partidos en Chile, es menos probable que los presidentes sean elegidos con pequeñas mayorías simples, como sí ocurriría en el caso de sistemas partidarios como el de Brasil o Ecuador (suponiendo que estos países no tuvieran, como tienen, el sistema de *ballottage*, a dos vueltas). De todas maneras, las desventajas tanto del sistema de mayoría absoluta a dos vueltas como del sistema de mayoría simple a pluralidad pueden reducirse con la adopción de la regla del doble complemento (*double complement rule*, propuesta por Shugart y Taagepera, 1994), o mediante el establecimiento de un umbral –menor a la mayoría absoluta– por encima del cual los presidentes no estarían sujetos a una segunda vuelta⁴⁰. Esta última solución, con un umbral aproximado al 40%, es probablemente la más deseable si se quieren equilibrar los resultados óptimos y la capacidad de comprensión del sistema por parte de la ciudadanía.

La reforma del régimen actual de elección parlamentaria es también un elemento necesario para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente. Aunque se podría argumentar que el sistema electoral actual es técnicamente un sistema proporcional con magnitudes extremadamente pequeñas, sus características funcionales y su capacidad para producir resultados proporcionales lo acercan a un sistema mayoritario, de una sola banca por circunscripción⁴¹. Un régimen más proporcional, que aumente la magnitud de las circunscripciones, evitaría los cambios drásticos en la representación parlamentaria y las tendencias excluyentes del sistema actual de dos bancas por circunscripción. Sin embargo, el régimen a adoptar debería ser de tipo moderado, con magnitudes de circunscripción de cuatro o cinco. Este sistema moderado daría representación a los partidos más importantes del gobierno y de la oposición, pero evitaría la hiper-proporcionalidad en la representación de partidos más pequeños, que podrían embarcarse en juegos parlamentarios de chantaje⁴².

Por lo demás, y como un aspecto igualmente importante, es menos probable que un sistema proporcional excluya a un sector de la oposición democrática. Un triunfo arrollador del partido del presidente en elecciones parlamentarias puede resultar fácilmente en una sub-representación significativa de otros partidos. La dominación del proceso político por parte de un solo partido no es saludable en un país como Chile, donde no hay un solo partido que pueda aproximarse a la mayoría absoluta.

Finalmente, cualquier reforma electoral debería eliminar la institución de los senadores designados. Los senadores designados por el presidente saliente pueden evitar que el presidente entrante tenga mayoría en la Cámara Alta. Se puede argumentar que los senadores designados fueron un elemento moderador útil en la coyuntura de la transición democrática. Sin embargo, el establecimiento de un sistema electoral más proporcional, en lugar de una serie de designaciones hechas por autoridades externas, podría asegurar mejor y de manera más legítima el lugar de la oposición.

Reforma del proceso legislativo

Con respecto al proceso legislativo, la reforma más urgente es el reestablecimiento del equilibrio entre el poder ejecutivo y el Congreso. Desde un punto de vista teórico, Shugart y Carey (1992) plantean –como argumento convincente, aunque necesariamente tentativo– que los sistemas con presidentes extremadamente fuertes, especialmente en poderes legislativos, tienden a ser menos duraderos. Los autores no discuten explícitamente las probables causas de tal fenómeno, por lo que a continuación presento algunas razones que pueden sostener dicho juicio.

Primero, desde la promulgación de la Constitución de 1925 y hasta 1973, el Congreso fue perdiendo progresivamente prerrogativas e influencia a través de reformas que otorgaban mayores poderes al presidente. Dado el papel del legislativo como arena para la expresión de los sectores opositores, el debilitamiento del Congreso también implicó rebajas en la influencia de la oposición. Si se niega permanentemente una voz a las fuerzas de la oposición en el diálogo político nacional y se limita su influencia sobre las acciones del ejecutivo, la alternativa de alcanzar las metas partidarias por medios democráticos se volverá probablemente una opción menos atractiva. Como ha demostrado Sartori de manera convincente, la participación en las instituciones democráticas favorece su aceptación (1976: 39).

Segundo, un Congreso fuerte reduce las tendencias mayoritarias del gobierno presidencial que con frecuencia dieron lugar a conflictos entre el ejecutivo y el legislativo y en muchos casos llevaron al derrumbe de la democracia. Con un Con-

greso más fuerte, el presidente está obligado a negociar las políticas públicas y la agenda legislativa. Los presidentes tendrían que permitir la consideración de proyectos que tienen su origen en el parlamento, presentados tanto por los sectores oficialistas como por los sectores de oposición. El resultado de las negociaciones puede no ser el preferido por uno u otro sector, sino más bien un punto intermedio, tolerable para un mayor número de sectores, dentro del espectro partidario del Congreso. Esto refuerza el concepto de que el Congreso también tiene un mandato popular no menos legítimo que el del presidente, aunque se base en opciones partidarias diferentes. Como señalan Shugart y Carey, los órganos legislativos fuertes brindan un mecanismo para la resolución de conflictos interpartidarios al servir como “escenarios para la afinación permanente de los conflictos” (1992: 165).

Hay varias maneras de reforzar los poderes del Congreso sin modificaciones sustanciales de la Constitución o de otros estatutos jurídicos. En primer lugar, se puede reestablecer la facultad que tenía el Congreso en la Constitución de 1925 para disponer tratamientos legislativos de urgencia en colaboración con el poder ejecutivo. Si hubiera un amplio acuerdo en el Congreso sobre la importancia de una iniciativa surgida en su propio seno, el ejecutivo no podría demorar o evitar unilateralmente su consideración. Además, el Congreso tendría más tiempo y mejores condiciones para debatir, estudiar y modificar las iniciativas presidenciales, y en última instancia para influir así sobre las políticas públicas y producir leyes de mejor calidad. Los legisladores podrían inducir al poder ejecutivo a incluir propuestas parlamentarias en sus políticas, condicionando la aprobación de una urgencia presidencial a dicha inclusión. Una de las funciones más importantes del Congreso es mejorar la legislación a través de la deliberación colectiva. Debería dársele el tiempo necesario y la capacidad para cumplir esa función.

Otra manera de reforzar la participación del Congreso en la determinación de la agenda legislativa sería acabar con la división tradicional entre sesiones ordinarias y extraordinarias, eliminando la prerrogativa presidencial de determinar las cuestiones a considerar durante estas últimas. Ello daría al Congreso tiempo adicional para considerar las iniciativas propuestas por los propios legisladores.

El equilibrio de poderes entre las ramas del gobierno también puede hacerse más parejo, dando al Congreso más voz en las materias en que el ejecutivo tiene actualmente iniciativa exclusiva. En entrevistas a cuarenta y tres legisladores –en base a una muestra representativa– sólo uno de ellos dijo que la Cámara de Diputados debería tener derecho de iniciativa exclusiva para el presupuesto nacional⁴³. Los integrantes del Congreso reconocen que las prácticas clientelistas del pasado tuvieron un efecto pernicioso sobre el bienestar económico del país. Aunque contribuía en algún grado a la estabilidad democrática a través de la satisfacción de las demandas, finalmente este tipo de gastos condujo al déficit fiscal, a un sector estatal “inflado” y a las dificultades financieras que caracterizaron a los primeros años de la década del setenta.

Sin embargo, las limitaciones actuales en las facultades de iniciativa del Congreso van más allá de los gastos de índole particularista, y alcanzan a materias presupuestales prioritarias a nivel nacional y a cuestiones sociales de gran escala que afectan a todo el país. Una reforma del proceso presupuestal podría proscribir la propuesta de gastos de índole particularista, devolviendo al Congreso parte de su capacidad de iniciativa en temas que afectan la política social a nivel nacional, y permitiéndole disponer transferencias entre distintas categorías de gastos nacionales. La función del Congreso en el proceso político nacional también puede reforzarse eliminando las limitaciones de iniciativa en proyectos sobre temas tales como la licencia por maternidad, las condiciones de trabajo, las relaciones obrero-patronales y las negociaciones colectivas. Con estas reformas, el Congreso podría desempeñar un papel más trascendente en la determinación de prioridades nacionales sin caer en tentaciones populistas.

Finalmente, la reforma en todos estos aspectos requiere la eliminación del desequilibrio del poder de información entre el ejecutivo y el legislativo. Para iniciar proyectos de calidad y perfeccionar los proyectos enviados por el ejecutivo e influir sobre ellos, los legisladores deben tener un mayor acceso a información y disponer de asesores expertos. Sin embargo, hay una fuerte resistencia a aumentar el presupuesto individual de cada legislador para que éste tenga más personal. Se pueden hacer mejoras sin aumentar los gastos. Los servicios brindados a legisladores individuales por la Biblioteca del Congreso y por las Oficinas de Información de la Cámara y del Senado se superponen bastante⁴⁴. Racionalizar estos tres organismos y consolidar en una oficina las áreas en que se superponen brindaría fondos adicionales para recursos de información con un enfoque más específico. Un equipo de asesores profesionales permanentes, de designación no política y con conocimientos especializados para cada una de las comisiones legislativas, podría brindar la información específica y el asesoramiento necesario para que los legisladores emitan juicios mejor fundados sobre las cuestiones que plantea un determinado proyecto de ley.

Conclusiones

Gran parte del debate académico sobre las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en América Latina se ha centrado en el análisis del tipo de régimen de gobierno. Juan Linz (1990), Arturo Valenzuela (1990), Linz y Valenzuela (1994) y otros autores, han sostenido que la configuración institucional de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo es una variable importante que afecta las perspectivas de longevidad democrática. Al plantear el debate sobre esta cuestión, indujeron a los académicos a reconocer que esta variable política, tan importante, no había sido suficientemente abordada por la literatura como tema central. Sin embargo, los defensores del parlamentarismo se atuvieron casi exclu-

sivamente a la distinción entre regímenes parlamentarios y presidenciales, sin una diferenciación suficiente entre los tipos de presidencialismo. Los trabajos de Shugart y Carey (1992), y los estudios de caso editados por Mainwaring y Shugart (1997[a]), han agregado una dimensión nueva y valiosa a esta discusión teórica al resaltar la importancia que tienen las variables que diferencian a los distintos tipos de sistemas presidenciales y que afectan a sus propiedades funcionales. Los resultados de estas investigaciones son particularmente significativos cuando los cambios radicales en el régimen de gobierno son poco probables o incluso indeseables, dados el contexto político y el sistema de partidos de un país determinado. Al indicar las variables que más afectan las perspectivas de éxito del gobierno presidencial, estos estudios brindan un material de partida valioso para la consideración de las formas en que se puede mejorar el presidencialismo sin cambiar de régimen.

Aunque el sistema parlamentario puede ser una mejor opción para Chile dado el contexto sociopolítico del país, a medida que se suceden los gobiernos, las perspectivas de reforma del régimen en esa dirección se vuelven cada vez menos probables. La tarea es pues remediar algunas de las insuficiencias del sistema presidencial chileno que han sido ampliamente identificadas. El éxito manifiesto de los últimos gobiernos parece moderar por el momento los argumentos a favor de la reforma del sistema presidencial. Pero hay que tener en cuenta que el contexto positivo del país, en lo económico y en lo político, que fue tan decisivo para ese éxito gubernamental, no es de ningún modo una condición permanente. Si se fortalece el Congreso y se limita la autoridad del poder ejecutivo, Chile podrá tener una estructura institucional que propondrá mejores incentivos para la cooperación entre sus diversos y múltiples partidos políticos, aumentando la legitimidad del Congreso Nacional y de las instituciones democráticas en general.

Bibliografía

- Andrade Geywitz, Carlos 1991 *Reforma de la Constitución de la República de Chile de 1980* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- Arriagada, Genaro 1984 “El sistema político chileno. Una exploración del futuro”, en *Colección estudios CIEPLAN* (Santiago: Cieplan) N° 15, 171- 202.
- Congreso Nacional 1995 “Proyecto de Modernización”, en *Proceso legislativo chileno: Un enfoque cuantitativo* (Valparaíso: Proyecto de Modernización).
- Constitución de la República de Chile. 1980. (Valparaíso: Congreso Nacional).
- Frei, Eduardo et al. 1970 *Reforma constitucional 1970* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- Instituto Libertad y Desarrollo 1991 “Análisis cuantitativo del proceso legislativo”, en *Opinión sector político institucional* (Santiago: ILD).
- Instituto Libertad y Desarrollo 1992 “Trabajo Parlamentario”, en *Temas Públicos* (Santiago: ILD) N° 116, 3-5.
- Linz, Juan 1990 “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy* N° 1, 51-69.
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela 1994 *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Mainwaring, Scott 1997 “Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”, en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[a] “Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate”, en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart 1997[b] “Conclusion”, en Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Molinar, Juan 1991 “Counting the Number of Parties: An Alternative Index”, en *American Political Science Review* N° 85, December, 1383-91.
- Nohlen, Dieter 1993 *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe* (San José: IIDH).
- Participa, 1993[a] *Resultados de las elecciones de 1993* (Santiago: Participa).
- Participa, 1993[b] “Estudio sobre la democracia y participación política: Informe Segunda Medición 1992” (Santiago: Participa).
- Rae, Douglas 1967 *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press).

- Rehren, Alfredo 1992 "Organizing the Presidency for the Consolidation of Democracy in the Southern Cone", paper presentado en el XVII Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association* (Los Angeles) September 24-27.
- Sartori, Giovanni 1976 *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press).
- Scully, Timothy y Samuel J. Valenzuela 1993 "De la democracia a la democracia: continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", en *Estudios Públicos* (Santiago de Chile) N° 51, 195-228.
- Shugart, Matthew S. y John M. Carey 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press).
- Shugart, Matthew y Rein Taagapera 1994 "Plurality Versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a 'Double Complement Rule'", en *Comparative Political Studies* N° 27, October, 323-348.
- Siavelis, Peter 1993 "Nuevos argumentos y viejos supuestos: Simulaciones de sistemas electorales alternativos para las elecciones parlamentarias chilenas", en *Estudios Públicos* N° 51, 229-267.
- Siavelis, Peter 1997 "Continuity and Change in the Chilean Party System: On the Transformational Effects of Electoral Reform", en *Comparative Political Studies* N° 30, December, 651-74.
- Suárez, Waldino 1982 "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", en *Revista de Estudios Políticos* N° 29, 109-144.
- Tapia Valdés, Jorge 1966 *La técnica legislativa* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile).
- Valenzuela, Arturo 1990 "Partidos políticos y crisis presidencial en Chile: proposición para un gobierno parlamentario", en Godoy, Oscar (ed.) *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile).
- Valenzuela, Arturo y Alexander Wilde 1979 "Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress", en Smith, Joel y Lloyd Musolf (eds.) *Legislatures in Development* (Durham, NC: Duke University Press).
- Valenzuela, Arturo y Peter Siavelis 1991 "Ley electoral y estabilidad democrática: Un ejercicio de simulación para el caso de Chile", en *Estudios Públicos* N° 43, 27-88.
- Weldon, Jeff 1997 "Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press).

Notas

1 Decreto-ley N° 27, publicado en el *Diario Oficial*, N° 28.658, 24 de septiembre de 1973

2 Arriagada (1984) hace un excelente análisis de las características autoritarias de la Constitución de 1980.

3 Para un análisis de las reformas constitucionales de 1989, véase Andrade Geywitz (1991).

4 Los análisis sobre la relevancia de cada uno de estos problemas en diversos regímenes presidenciales aparecen en Linz y Valenzuela (1994).

5 Las reformas constitucionales de 1989 y 1991 que se analizan aquí tratan solamente de los poderes relativos del ejecutivo y el legislativo. En dichas enmiendas se emprendió un espectro de reformas mucho más amplio de los que aquí se analizan. Por ejemplo, pueden mencionarse los cambios en el papel del Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional y la reforma de leyes que determinaban la legitimidad de los partidos políticos. Asimismo se aligeraron ciertos requisitos para iniciar la reforma constitucional, ya que dentro de aquel marco la misma era prácticamente imposible.

6 La razón por la cual Shugart y Carey llaman al régimen chileno *súper presidencial* se basa en parte en la capacidad del presidente para disolver la cámara de diputados durante su período de gobierno, aunque dicha prerrogativa fue eliminada por la reforma constitucional de 1989. Sin embargo, tal como se explicará más adelante, el extraordinario poder del presidente en otras áreas ciertamente hace que el término sea adecuado.

7 A pesar de esta cifra del 59%, es difícil medir de forma eficaz el número de propuestas que han sido aprobadas mediante el uso de urgencias ejecutivas, pues a veces la calidad de urgencia es retirada por el mismo presidente. Un asesor en la División Jurídico-Legislativa del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia declaró que el ejecutivo ha logrado mantener un 20% del total de propuestas declaradas urgentes y que estaban pendientes en el Congreso. Aún si se tiene en cuenta esta cifra del 20%, la urgencia ejecutiva claramente no es una “medida extraordinaria”, dado que fue utilizada en algún momento de la consideración de por lo menos el 60% de las iniciativas del presidente Aylwin. Desgraciadamente, todavía no existen datos para el gobierno de Frei. Entrevista con César Ladrón de Guevara, Asesor, División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 28 de abril de 1993.

8 Entrevista extraoficial con un diputado de la Concertación, Valparaíso, 15 de abril de 1993.

9 Si el presidente no llama a una sesión extraordinaria, el Congreso sí puede convocarla. Durante ese tiempo, se puede debatir cualquier tipo de propuesta. Asimismo, el presidente puede también permitir la discusión de proyectos de ley propuestos por los integrantes del Congreso durante una sesión extraordinaria declarada por el ejecutivo.

10 Aylwin tuvo como presidente un período de gobierno de cuatro años, tal como estaba estipulado en las disposiciones transitorias de la Constitución. Aunque el período original de ejercicio de los presidentes chilenos era de ocho años, este período se acortó a seis, tal como se indica a continuación.

11 Entrevista extraoficial, Valparaíso, 12 de mayo de 1993.

12 Valenzuela y Wilde (1979) indican que el papel del Congreso en la satisfacción de demandas de índole particular fue crucial para el mantenimiento del equilibrio institucional de poderes que ayudó a mantener la democracia chilena. Argumentan que la gradual desintegración de las prerrogativas del Congreso, y más aún, las disposiciones de las reformas constitucionales de 1970 que prohibían legislación de naturaleza particular, fueron instrumentales para el decaimiento del Congreso y contribuyeron a la polarización que llevó a la eventual caída de la democracia.

13 Entrevista personal con Eduardo Barros González, Valparaíso, 2 de abril de 1993.

14 Asimismo, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución de 1980, los ex presidentes de la República se convierten en senadores vitalicios.

15 Entrevista con Eduardo Barros González, Valparaíso, 2 de abril de 1993. La falta de personal fue un tema recurrente en varias entrevistas con integrantes del Congreso. Por ejemplo, dadas las restricciones presupuestarias, durante el último período legislativo cinco diputados del Partido Radical debían compartir una única secretaria con un solo escritorio y una sola línea telefónica.

16 Con frecuencia, la institución de los senadores designados ha sido defendida precisamente por esta razón. Los defensores de esta postura argumentan que al carecer de las restricciones impuestas por la reelección y al no tener que tratar con los votantes de las circunscripciones, los senadores designados tienen más tiempo para estudiar y reflexionar sobre la legislación propuesta, lo cual finalmente redundaría en una mejor calidad de las leyes.

17 En realidad hay unas pocas iniciativas del Congreso “escondidas” dentro de estas leyes con origen en el Ejecutivo, dado que el presidente estaba dispuesto a incluir ciertas propuestas del Congreso dentro de sus paquetes legislativos. Sin embargo, esta realidad demuestra la importancia del apoyo del ejecutivo para asegurar la aprobación de leyes, y recalca aún más el papel preponderante del presidente como el legislador más importante del país.

18 El autor agradece a Matthew Shugart y a Scott Mainwaring por haber compartido estos puntos de vista.

19 Ver Valenzuela y Siavelis (1991) sobre cómo el sistema electoral fue diseñado para sobrerrepresentar a la derecha y logró su objetivo, así como sobre la importancia a largo plazo de los sistemas electorales en términos de gobernabilidad democrática.

20 Arturo Valenzuela (1990: 135-156) hace una buena descripción de la relevancia de este modelo de competencia entre tres bloques, conocida en Chile como los “tres tercios”.

21 Según la Constitución de 1925, cuando ningún candidato lograba la mayoría absoluta, la presidencia se decidía en la cámara de diputados. Los resultados de la elección de Eduardo Frei son tomados del Ministerio del Interior de Chile, “Informativo Elecciones 1993”, Cómputo N° 4 (99,06% del total de votos computados), y los de la elección de Patricio Aylwin de *El Mercurio*, 12 de diciembre de 1993 (A 12).

22 Desde la década del treinta, el único presidente que tuvo un mandato popular tan fuerte fue Eduardo Frei Montalva, quien obtuvo 55,67% de los votos en 1964.

23 Una pequeña parte de esta sección fue tomada de Valenzuela y Siavelis (1991).

24 Los índices de proporcionalidad para los principales partidos que participaron en las elecciones de 1989 figuran en Valenzuela y Siavelis (1991: 44).

25 La cifra citada aquí fue tomada directamente de Siavelis (1997), y es un cálculo del índice de Molinar (1991) del número efectivo de partidos. Por un debate sobre la continua existencia del pluripartidismo chileno y por cálculos del número efectivo de partidos para todas las elecciones desde 1932, ver Siavelis (1997).

26 Estos partidos no sólo son relevantes en los términos de Sartori (1976: 121-124) al poseer potencial de “coalición” y de “chantaje”, sino que cada partido tiene también representantes en el Congreso, y obtuvo más del 10% de los votos en las elecciones de 1993. Es discutible que algunos otros partidos también puedan considerarse importantes, pero estos cinco claramente lo son de acuerdo con la mayoría de los criterios.

27 Este análisis de la continuidad en la orientación ideológica del electorado chileno está respaldado por las conclusiones de T. Scully y J. S. Valenzuela (1993).

28 Los resultados para los partidos de izquierda entre 1938 y 1958 no son realmente representativos del alcance total del apoyo con que contó este sector, ya que el Partido Comunista fue proscrito durante ese período.

29 Los períodos inmediatamente anteriores a las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se caracterizaron uniformemente por amenazas y rumores que predecían el quiebre de la Concertación, debido principalmente a disputas sobre las candidaturas. Incluso después de las elecciones continuó habiendo desacuerdos respecto de las designaciones ministeriales. En vista de las experiencias recientes, es probable que la próxima elección presidencial sea fuente de conflictos. En las dos primeras elecciones presidenciales se negó a los partidos de izquierda (bloque PS-PPD) la candidatura presidencial de la Concertación, a pesar de que contaban con Ricardo Lagos, un candidato fuerte y sostenible. Luego de desempeñarse como ministro de Educación en el gobierno de Aylwin éste hizo un intento preliminar, sin éxito, de convertirse en el candidato presidencial de la Concertación en 1993. El gobierno del presidente Frei ofreció a Lagos el poco atractivo cargo de ministro de Obras Públicas, aparentemente para disminuir su altura como líder político nacional. Esto creó bastante angustia en la izquierda y dio lugar a pedidos de poner fin a la coalición. La eventual designación de Lagos como candidato presidencial en 1999 ayudó a moderar los pedidos de la izquierda de abandonar la coalición. Ahora, sin embargo, los demócratas cristianos sienten que no han recibido el debido crédito ni los beneficios políticos suficientes, dado su nivel de apoyo. Esto ha creado divisiones dentro del partido que podrían socavar la coalición si Lagos perdiera las elecciones o, en caso de su victoria, si su presidencia no resultara exitosa.

30 Este argumento se desarrolla con mayor profundidad en Valenzuela y Siavelis (1991) y está respaldado por una serie de simulaciones electorales que demuestran las características excluyentes del sistema electoral. Para un juego más completo y variado de simulaciones que prueban el funcionamiento de un sistema de representación proporcional moderado en comparación con el sistema de dos miembros por circunscripción, ver Siavelis (1993).

31 Rae utiliza el término “mayorías fabricadas” para referirse a las mayorías producidas artificialmente por el sistema electoral (1967: 74-77).

32 Todos los diputados y la mitad de los senadores se eligen cada cuatro años.

33 Tanto las elecciones presidenciales como las legislativas se realizan en diciembre. Los candidatos elegidos asumen el cargo en marzo.

34 En el caso chileno, esta consecuencia puede ser incluso más poderosa de lo que Mainwaring y Shugart (1997[b]) sugieren, ya que las elecciones locales en Chile se realizan empleando un sistema de RP. Esto favorece más la fragmentación, ya que los partidos pueden competir, por lo menos en un nivel electoral, en forma efectiva.

35 Para una discusión de este punto y otros aspectos de la organización de la presidencia que ayudaron a alentar la cooperación, ver Rehren, 1992. Rehren

sugiere que la discusión en la literatura relacionada con los factores que hacen deseables a los sistemas parlamentarios puede no estar dando en el blanco. Afirma que los estilos de liderazgo presidencial y la organización de la presidencia pueden ser más preponderantes entre los factores que contribuyen al éxito de un gobierno presidencialista. En principio estoy de acuerdo con el análisis de Rehren en cuanto a cómo esas variables ayudaron a que la presidencia de Aylwin fuera un éxito. Sin embargo, las variables de liderazgo y organización sólo ayudan a superar las tensiones que el sistema presidencialista puede crear: no las eliminan. Con diferentes ejecutivos, con distintos estilos personales y de dirección, los problemas asociados con el presidencialismo pueden fácilmente resurgir.

36 Entrevista con Cesar Ladrón de Guevara Pardo, Asesor, División Jurídico-Legislativa del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 28 de abril de 1993.

37 Aquí el autor se explaya sobre la idea de debilidad “funcional” de los sistemas presidenciales que analiza Suárez (1982).

38 Es extremadamente difícil lograr mediciones de disciplina partidaria en Chile, ya que no se llevaron ni publicaron registros sobre cómo votaron los legisladores en forma individual durante los primeros años de democracia. Estas conclusiones se basan en entrevistas con integrantes de la cámara de diputados y del senado.

39 Otra alternativa sería acortar el período de los diputados a tres años y el de los senadores a seis, haciendo que la mitad del legislativo coincida con las elecciones presidenciales. No obstante, una reforma de este tipo es poco probable debido a la considerable oposición pública y de la élite a aumentar la frecuencia de las elecciones. Además, a pesar de todos estos argumentos a favor de un ajuste adicional del calendario electoral, la reforma es poco probable dado que tanto el gobierno como la oposición ya han gastado una gran cantidad de capital político para lograr un acuerdo en torno al acortamiento del período presidencial a seis años.

40 Costa Rica emplea un sistema de umbral, igual que Perú entre 1963 y 1968. En Costa Rica el umbral es 40%, y en Perú era un tercio de los votos. Matthew Shugart y Reign Taagepera (1994) proponen la adopción de una *double complement rule* (regla del doble complemento), o una fórmula que se deriva del promedio aritmético de los criterios de mayoría absoluta y de mayoría simple, a fin de equilibrar las ventajas y desventajas de cada tipo de sistema. Con esta regla, si el candidato resulta ser el primero, no estaría sujeto a una segunda vuelta si lo que le falta al segundo para obtener la mayoría absoluta es más del doble de lo que le falta al primero para alcanzar ese mismo umbral. Aunque se podría argumentar que este sistema (en cierto mo-

do confuso) podría funcionar bastante bien en una sociedad capaz de entender algunas de las complejidades operativas del sistema binomial, sus ventajas matemáticas son superadas por sus desventajas en términos de la capacidad del público para comprenderlo. Una simple regla de umbral sería mucho más fácil de comprender.

41 Agradezco a Arend Lijphart sus opiniones y consejos sobre la importancia de las características operativas de los sistemas electorales.

42 Ver Siavelis (1993) para un desarrollo más completo de este argumento respaldado por simulaciones electorales.

43 El autor realizó estas entrevistas en Santiago y Valparaíso entre el 30 de marzo y el 3 de junio de 1993.

44 Las oficinas de información de la cámara de diputados y del senado producen informes generales de estadísticas legislativas que fácilmente podrían ser realizados por un solo organismo. Los partidos y sectores partidarios individuales también tienen acceso a grupos de expertos (*think tanks*) que brindan información idéntica a la de las oficinas de información. Además, las preguntas que los legisladores individuales presentan a las oficinas de información son con frecuencia remitidas a la Biblioteca del Congreso. No hay razón por la que estas solicitudes no puedan presentarse directamente a la Biblioteca.